

Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen

Iwers, Steffen Johann; Biro, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J., & Biro, A. (2021). *Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/23). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-76413-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers, unter Mitarbeit von Andrea Biro

Datum: 15. Dezember 2021

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	6
B.	Stellungnahme	6
	Vorbemerkung	6
I.	Überblick über die bestehenden Normierungen.....	7
1.	Inhalte der Geschäftsordnungsregelungen.....	8
2.	Gesetzliche Ausgestaltungen	9
a)	Register oder Ausweis der Beteiligung an Gesetzgebungs- vorhaben	9
b)	Anwendungsbereich.....	11
aa)	Interessenvertretung.....	11
bb)	Beteiligung an Gesetzesvorhaben.....	12
cc)	Adressaten der Einflussnahme	13
(1)	Interessenvertretung	13
(2)	Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben	14
dd)	Verpflichtete.....	15
(1)	Primär Verpflichtete.....	15
(2)	Ausnahmen von der Verpflichtung	16
(a)	Interessenvertretung.....	16
(b)	Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben	18
ee)	Erheblichkeit der Interessenvertretung („Erheblichkeits- klausel“).....	19
c)	Inhalte der Verpflichtung	20
aa)	Registererfassung	20
bb)	Verhaltenskodex und weitere Transparenzpflichten	20
d)	Registerinhalte	21
aa)	Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben	21
bb)	Interessenvertretung.....	22
cc)	Verweigerung von Angaben, Ausnahme finanzieller Da- ten.....	23
dd)	Aktualisierungspflichten, ehemalige Interessenver- tretungen, freiwillige Registrierung	23
e)	Folgen fehlender oder nicht vollständiger Eintragung	23
(1)	Bußgeldvorschriften	23

(2) Keine Beteiligung an Anhörungen der Ausschüsse oder an Gesetzesvorlagen; Rügen; Zugangsberechtigungen	24
f) Einrichtung und Führung der Register	25
g) Umgang mit personenbezogenen Daten, Datenschutz	26
h) Sonstiges	28
3. Das Transparenzregister der Europäischen Union	28
a) Anwendungsbereich	30
aa) Erfasste Tätigkeiten	30
bb) Interessenvertreter	30
cc) Ausnahmen	30
b) Inhalte der Verpflichtung: Registrierung, Verhaltenskodex	31
c) Registerinhalte	32
d) Sanktionen	33
e) Einrichtung und Führung des Registers	33
f) Datenschutz, Sonstiges	33
g) Kein „Fußabdruck“	34
II. Erweiterung des Registers der Interessenvertretung Brandenburg	34
1. Einbeziehung weiterer Interessenvertretungen	34
a) Normsetzungskompetenz	35
aa) Fortführung einer Geschäftsordnungsregelung	35
bb) Gesetzliche Regelung	35
b) Grundrechtliche und weitere verfassungsrechtliche Bindungen	37
aa) Informationelle Selbstbestimmung	39
(1) Schutzbereich und Eingriff	40
(2) Rechtfertigung	45
bb) Berufsfreiheit	51
(1) Schutzbereich und Eingriff	51
(2) Rechtfertigung	53
(3) Sonderstellung der Rechtsanwälte	54
cc) Petitionsrecht	55
dd) Vereinigungsfreiheit	56
ee) Koalitionsfreiheit	56
(1) Schutzbereich und Eingriff	56
(2) Rechtfertigung	60
(3) Ergebnis	66

ff)	Religions- und Weltanschauungsfreiheit.....	66
(1)	Schutzbereich und Eingriff	67
(2)	Rechtfertigung.....	68
(3)	Ergebnis	71
gg)	Rechte der Sorben, Art. 25 LV	72
hh)	Recht auf politische Mitgestaltung, Art. 21 LV	73
ii)	Kommunale Spitzenverbände, Art. 97 Abs. 4 LV.....	74
(1)	Registrierungspflicht ist eine nähere Ausgestaltung des Anhörungsrechts	75
(2)	Keine Rechtfertigung im Falle eines Eingriffs in das Anhörungsrecht.....	76
c)	Freiheit des Abgeordnetenmandats	77
aa)	Schutzbereich und Eingriff	78
bb)	Rechtfertigung	80
(1)	Keine Inpflichtnahme (auch) der Abgeordneten	80
(2)	Zulässigkeit der Registrierungspflicht für Inte- ressenvertreter	82
2.	Einbeziehung der Exekutive	83
a)	Im Rahmen eines Registers der Interessenvertretungen	84
aa)	Verpflichtung der Interessenvertreter.....	84
bb)	Verpflichtung der Landesregierung und Gesetzesiniti- ativrecht, Art. 75 LV	84
(1)	Verfahren der Gesetzesinitiative in Art. 75 LV nicht näher geregelt	84
(2)	Organisationsgewalt der Landesregierung und Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	86
(a)	Schutz des Willensbildungsprozesses der Landesregierung.....	86
(b)	Schwere des Eingriffs	88
(c)	Keine Abwägung im Kernbereich.....	89
(3)	Jedenfalls keine Rechtfertigung des Eingriffs.....	90
b)	Bei der Gesetzgebung, „exekutiver Fußabdruck“	91
aa)	Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung und Kern- bereich exekutiver Eigenverantwortung.....	91
(1)	Offenlegung regelmäßig nicht vor, sondern nach Kabinettsbeschluss	91
(2)	Erste Ausnahme: „einengende Vorwirkung“ der Offenlegung.....	93

(3)	Zweite Ausnahme: Unterlage kein integraler Bestandteil der Willensbildung	94
(4)	Stellungnahmen unterfallen nicht dem Kernbereichsschutz	97
(a)	Vor Kabinettsbeschluss	98
(aa)	Keine tatsächliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung der Landesregierung	98
(bb)	Kein „Mitregieren Dritter“	99
(cc)	Stellungnahmen nicht integraler Bestandteil der Willensbildung der Regierung.....	101
(b)	Nach Kabinettsbeschluss	101
(5)	Zwischenergebnis	102
(6)	Einschränkung: keine Beeinträchtigung des Initiativrechts, keine Auswirkung auf ein Gesetz	103
bb)	Grundrechtliche und weitere verfassungsrechtliche Bindungen	104
(1)	Grundrechte	104
(2)	Kommunale Spitzenverbände	105
(a)	Veröffentlichung als Ausgestaltung nach Art. 97 Abs. 5 LV	105
(b)	Keine Rechtfertigung eines Eingriffs in das Anhörungsrecht	106
c)	Vereinbarungslösung	106
(1)	Literaturmeinungen zur Zulässigkeit interorganenschaftlicher Vereinbarungen.....	107
(2)	Stellungnahme	108
3.	Legislativer Fußabdruck	111
a)	Keine Verpflichtung der Abgeordneten	111
b)	Keine Verpflichtung der Fraktionen	112
4.	Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben	114
a)	Definition der Interessenvertretung	114
b)	Offenlegung von Kontakten.....	115
aa)	Keine Erfassung der Kontakte von Abgeordneten	115
bb)	Einbeziehung der Landesregierung	115
III.	Praktische Erfahrungen mit den vorliegenden Gesetzen	117
1.	Baden-Württemberg	117
2.	Thüringen	118

IV. Zusammenfassung	122
1. Stand der Normierungen	122
2. Einbeziehung weiterer Interessenvertreter in das brandenburgische Register	123
3. Gesetzliche Regelung	123
4. Einbeziehung der Exekutive	125
5. Legislativer Fußabdruck	125
6. Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben	126
7. Praktische Erfahrungen	126

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist beauftragt worden, Möglichkeiten zur Erweiterung des Registers der Interessenvertretung Brandenburgs darzustellen. Insbesondere soll geprüft werden, ob die aktuell geltende Begrenzung der Eintragung auf Verbände erweitert werden und das Register andere organisierte Interessenvertretungen und Unternehmen einbeziehen kann und ob der Austausch von Interessenvertretungen und Exekutive sowie Einflussnahmen erfasst werden können, die im Vorfeld des eigentlichen Normsetzungsverfahrens stattfinden. Grundlage soll eine vergleichende Übersicht zu den auf Ebene des Bundes, der Länder und der Europäischen Union einschlägigen Regelungen und ihrer praktischen und technischen Umsetzung sein.

B. Stellungnahme

Vorbemerkung

Der Gutachtenauftrag berührt eine Vielzahl komplexer verfassungsrechtlicher Problemfelder, ohne dass über die Einführung von Registern der Interessenvertretung oder die Statuierung von Veröffentlichungspflichten bei Gesetzgebungsvorhaben bereits verfassungsgerichtlich entschieden worden wäre. In den Diskussionen, die in jüngerer Zeit zu entsprechenden Gesetzentwürfen des Bundes und verschiedener Länder geführt wurden und werden, werden die verfassungsrechtlichen Fragestellungen oft nur cursorisch behandelt, ohne dass sich hierzu jeweils eine „herrschende“ juristische Meinung durchgesetzt hätte; die Gesetze selbst differieren zum Teil erheblich. Vor diesem Hintergrund versucht das Gutachten eine eigenständige Darstellung und verfassungsrechtliche Bewertung der denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer Grenzen zu geben.

Das Gutachten gibt in seinem Teil I. zuerst einen Überblick über die bestehenden Normierungen (Geschäftsordnungen, Gesetze des Bundes und der Länder, EU-Transparenzregister). Anschließend wird dargestellt, welche Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen bestehen (Teil II.). Dabei wird zunächst geprüft, welche grundrechtlichen Vorgaben für die Einbeziehung weiterer Interessenvertreter bestehen, ob die kommunalen Spitzenverbände erfasst werden können und welche Begrenzungen sich aus der Freiheit des Abgeordnetenmandats ergeben (Teil II. 1.). Danach wird erörtert, ob die Landesregierung darauf beschränkt werden kann, nur registrierte Interessenvertreter zu kontaktieren, und ob sie dazu verpflichtet werden kann, Stellungnahmen Dritter zu veröffentlichen, die sie im Rahmen von Gesetzesinitiativen erhält (sog. „exekutiver Fußabdruck“, Teil II. 2.). In diesem Rahmen wird auch diskutiert, ob eine zwischen Landtag und Landesregierung zu treffende Vereinbarung eine gesetzliche Regelung ersetzen könnte. Hieran schließt sich die Behandlung des sog. „legislativen Fußabdrucks“, also die Frage an, ob eine Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen Dritter eingeführt werden kann, wenn Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtags ergriffen werden (Teil II. 3.). Eine kurze Betrachtung widmet sich den Möglichkeiten, Einflussnahmen im „Vorfeld“ von Gesetzesvorhaben zu erfassen, insbesondere persönliche Kontakte (Teil II. 4.). In Teil III. werden die bisher mit den bereits existierenden Gesetzen gemachten Erfahrungen skizziert, bevor eine Zusammenfassung die wesentlichen Ergebnisse wiedergibt (Teil IV.).

I. Überblick über die bestehenden Normierungen

Die ersten Regelwerke zur Registrierung von Interessenvertretungen wurden durchweg auf Ebene der Geschäftsordnungen der Parlamente des Bundes und einzelner Länder getroffen. Der Deutsche Bundestag führte bereits im Jahre 1972 eine Verbändeliste ein,¹ die Landtage der Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Sachsen-Anhalt folgten diesem Beispiel in den Jahren 2011 bis 2015.

Gesetzliche Regelungen sind jüngeren Datums und bislang auf den Bund und vier Bundesländer beschränkt: Thüringen hat sich im Jahr 2019 ein „Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz“ gegeben, und der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Berlin haben im laufenden Jahr Transparenzregister- bzw. Lobbyregistriergesetze erlassen.

¹ Hierzu *Oberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik, 2013, S. 69 ff.

Auf Ebene der Europäischen Union besteht seit dem Jahr 2011 ein Transparenzregister, das jüngst fortentwickelt wurde.

Im Folgenden werden zunächst die Inhalte der Geschäftsordnungsregelungen, sodann die der neuen Gesetze und schließlich das europäische Transparenzregister dargestellt.

1. Inhalte der Geschäftsordnungsregelungen

Die Regelungen der Geschäftsordnungen des Bundes und der genannten Länder sehen im Wesentlichen vor, dass eine Eintragung von Verbänden, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung bzw. den jeweiligen Landtagen oder Landesregierungen vertreten, in eine vom Präsidenten bzw. von der Präsidentin geführte und (im amtlichen Anzeiger oder auf der jeweiligen Homepage) zu veröffentlichende Liste erfolgt. Die Verbände haben dabei neben ihren Vertretungs-, Adress- und Kontaktdaten den jeweiligen Interessenbereich und die Mitgliederzahl sowie die Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung (in Brandenburg und in Sachsen-Anhalt auch die Anzahl der angeschlossenen Organisationen) anzugeben. Im Ergebnis entstehen Datenbanken, die Auskunft über Verbände geben, die (generell) Interessenvertretung betreiben. Die von den Interessenvertretern konkret wahrgenommenen Kontakte werden dagegen nicht erfasst.

Alle Geschäftsordnungen sehen als (einzige) Sanktion einer fehlenden oder den Anforderungen nicht entsprechenden Listeneintragung vor, dass der betroffene Verband nicht an parlamentarischen Anhörungen teilnimmt.² Mit der Listeneintragung entsteht hingegen kein korrespondierender Rechtsanspruch auf Anhörung.³

Eine Besonderheit besteht in Sachsen-Anhalt, da nicht „Verbände“, sondern „*alle Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform oder natürliche Personen*, die Interessen gegenüber dem Landtag oder der Landesregierung vertreten“, in die Liste aufgenommen werden.⁴

² Nach *Brouwer*, Lobby-Compliance – Wege zu einer besseren und transparenteren Gesetzgebung, *Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ)* 2019, S. 2, 8, und *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister – kommt Zeit, kommt Rat, *EuZW* 2014, S. 853, 855, werden allerdings in der Praxis des Bundestages auch nicht eingetragene Verbände und Organisationen angehört.

³ Absatz 4 Anlage 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) sieht überdies als Besonderheit vor, dass die Listeneintragung keinen Anspruch auf Ausstellung eines Hausausweises begründet.

⁴ Das Register findet sich hier:

https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Downloads/Lobbyregister/Lobbyregister_Landtag_von_Sachsen_Anhalt_2021_09_02.pdf.

Der Kreis der angesprochenen Interessenvertreter wird dadurch erweitert. In Brandenburg können „auf ausdrücklichen Wunsch“ auch sonstige Organisationen, die keine Interessenverbände sind (genannt werden insbesondere Körperschaften des öffentlichen Rechts), in das Register eingetragen werden.⁵

An das Register zu stellende Anforderungen technischer Natur finden sich in keiner der Geschäftsordnungen.

Hinzuweisen ist auf den in Brandenburg gebildeten Beirat, der beim Landtag zur Begleitung und Beratung eingesetzt ist (§ 4 Anlage 10 GOLT).

2. Gesetzliche Ausgestaltungen

Die wesentlichen Inhalte der bestehenden gesetzlichen Normierungen werden im Folgenden systematisch geordnet dargestellt.

a) Register oder Ausweis der Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben

Die Gesetze unterscheiden zwei Ausrichtungen: Ebenso wie die dargestellten Geschäftsordnungsregelungen kann sich auch ein Gesetz auf die (bloße) Registrierung von Interessenvertretungen in einem Register (Lobbyregister) beschränken. Wie im Falle der Geschäftsordnungen werden damit (nur) Datenbanken geschaffen, die Transparenz über diejenigen Akteure herstellen sollen, die Einfluss auf Entscheidungen des Parlaments oder der Regierung nehmen. Einzelne Kontaktaufnahmen (oder etwa auch Hauptansprechpartner) werden – jedenfalls in den vorliegenden Registern – nicht abgebildet, sodass Verbindungen zwischen der jeweiligen Interessenvertretung und einzelnen Häusern der Landesregierung (oder deren Abteilungen oder Referaten) bzw. in den Landtag hinein nicht sichtbar werden. In der juristischen Diskussion wird der Beitrag dieser Register zur Herstellung von Transparenz der Interessenvertretung als niedrig eingeschätzt.⁶

Einen anderen Ansatz stellt die Dokumentation der Einflussnahme Dritter auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben dar; hier werden die beteiligten Dritten erfasst und die Inhalte ihrer

⁵ Vgl. den Vorspruch des Registers, das sich hier findet:

https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/parlamentsdokumente/register_der_interessenvertretungen/607534.

⁶ Siehe etwa jüngst *Austermann*, Das baden-württembergische Transparenzgesetz, VBIBW 2021, S. 276 m.w.N.

Beiträge offengelegt. Bezieht sich diese Dokumentation auf Äußerungen, die im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens erfolgen (Beiträge, die sich an den Gesetzgeber) richten, spricht man von einem „legislativen Fußabdruck“ (auch „legislative Fußspur“), werden Stellungnahmen erfasst, die der Regierung gegenüber abgegeben werden, wird von einem „exekutiven Fußabdruck“ (auch „exekutive Fußspur“) gesprochen. Erfahrungswerte zur Wirksamkeit dieses Instruments liegen bislang nur aus Thüringen vor (s.u. III.).

Es existieren derzeit folgende gesetzliche Regelungen:⁷

- Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021, BGBl. 2021 I, S. 818 (Inkrafttreten zum 1. Januar 2022),
- Baden-Württemberg, Gesetz über ein Transparenzregister (Transparenzregistergesetz – TRegG BW) vom 4. Februar 2021, GBl. 2021, S. 199 (in Kraft getreten am 1. Mai 2021),
- Bayerisches Lobbyregistergesetz (BayLobbyRG) vom 6. Juli 2021, GVBl. S. 386, BayRS 1000-7-I (Inkrafttreten zum 1. Januar 2022),
- Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus (Lobbyregistergesetz – LG Bln) vom 15. Juli 2021, GVBl. 2021, S. 840 (in Kraft seit dem 4. Nov. 2021),
- Thüringer Gesetz über die Errichtung einer Beteiligtentransparenzdokumentation beim Landtag (ThürBeteilDokG) vom 7. Februar 2019, GVBl. 2019, S. 1 (in Kraft getreten am 1. März 2019).

Unterscheidet man zunächst nach den beiden dargestellten Arten der Register, ergibt sich folgendes Bild:

⁷ Gesetzentwürfe wurden in den Ländern Hessen (Drs. 20/4843; PIPr 20/65 vom 3. Febr. 2021, S. 5118 ff., der Entwurf wurde zurückgezogen), Mecklenburg-Vorpommern (Drs. 7/4017; der Gesetzentwurf fand nicht die erforderliche parlamentarische Mehrheit, PIPr 7/91 vom 10. Juni 2020, S. 16 ff.), Sachsen (Drs. 7/4681; PIPr 7/20 vom 17. Dez. 2020, S. 1311 f.; der Entwurf befindet sich noch im parlamentarischen Verfahren) und Thüringen (Drs. 7/3356; Drs. 7/3387, die konkurrierenden Entwürfe befinden sich noch im parlamentarischen Verfahren) eingebracht. In NRW wird kein Gesetzentwurf, wohl aber ein inhaltlich einschlägiger Antrag behandelt (Drs. 17/10838, APr. 17/1312).

Das LobbyRG wählt – als einziges der existierenden Gesetze – allein den ersten Weg und richtet nur ein Register ein. Bestrebungen, auch einen legislativen oder vor allem exekutiven Fußabdruck einzuführen, konnten sich im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen.⁸

Die Gesetze der Länder beinhalten dagegen entweder sowohl ein Register als auch eine Darstellung von Einflussnahmen auf Gesetzgebungsverfahren („Fußabdruck“), sind also umfassend angelegt (TRegG BW,⁹ BayLobbyRG), oder verzichten ganz auf ein allgemeines Register und nehmen ausschließlich die Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben zum Gegenstand (LG Bln, ThürBeteilddokG¹⁰).

b) Anwendungsbereich

aa) Interessenvertretung

Im Falle der gesetzlichen Einführung eines Lobbyregisters ist zunächst zu regeln, was unter einer Interessenvertretung, die – etwa gem. § 2 Abs. 1 LobbyRG – unter näher bestimmten Voraussetzungen zur Eintragung in das Lobbyregister verpflichtet, zu verstehen ist. Je weiter dabei die Definition der Interessenvertretung gefasst wird, desto differenzierter sind anschließend die (erforderlichen oder gewünschten) Ausnahmeregelungen zu gestalten.

In § 1 Abs. 3 LobbyRG findet sich eine weite Definition: Hiernach ist Interessenvertretung „jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung“. Dieses weite Verständnis soll ausweislich der Gesetzesbegründung sämtliche Formen der Interessenvertretung erfassen.¹¹ Mit dem (im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens einge-

⁸ Zu den unterbreiteten Vorschlägen siehe Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021, Rechtsfragen zur Führung eines Lobbyregisters, S. 18 mit Fn. 98; das Gutachten findet sich hier:

<https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1731.pdf>.

⁹ Das Register findet sich hier:

<https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/transparenzregister/ubersicht.html>.

¹⁰ Die Dokumentation findet sich hier:

<https://beteiligtentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/>.

¹¹ BT-Drs. 19/22179, S. 9.

fügen) Begriff der „Kontaktaufnahme“ soll zudem klargestellt werden, dass die Einflussnahme auf eine Kontaktierung der Adressaten der Interessenvertretung (und ihrer Mitarbeiter) gerichtet sein muss.¹² Entsprechend dieser weiten Definition sieht das LobbyRG einen umfangreichen Katalog von Ausnahmen vor, die vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht erfasst werden sollen (s.u. b dd 2) a)).

Ebenfalls sehr eingehend, aber mit eigenen Betonungen definiert Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayLobbyRG die Interessenvertretung als „jede Tätigkeit zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf die parlamentarische oder regierungsseitige Ausarbeitung oder Beratung politischer oder gesetzgeberischer Vorhaben oder in sonstiger Weise auf den Willensbildungsprozess des Landtags oder der Staatsregierung“. Hierzu werden gem. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BayLobbyRG insbesondere die „zweckentsprechende Kontaktaufnahme“, die „Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Informationsmaterial, Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapieren“, „Einladungen zu Veranstaltungen, Treffen, Werbemaßnahmen und Konferenzen“ und „freiwillige Beiträge zu Anhörungen oder in der Beratung befindlichen Gesetzgebungsverfahren“ gerechnet. Im Unterschied zum LobbyRG fehlt es an einer Differenzierung der einzelnen Ausprägungen des Landtags (Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen) und wird stärker der Arbeitsprozess in den Blick genommen. Auffällig ist dabei nicht nur die detaillierte Erfassung des „Vorfelds“ der eigentlichen Gesetzesinitiative, sondern auch, dass die Ausarbeitung und *Beratung* erfasst und neben den Gesetzesvorhaben auch *politische Vorhaben* einbezogen werden. Das LobbyRG stellt dagegen zuvörderst und abstrakter auf die Beeinflussung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses von Bundestag und –regierung ab.

§ 1 Abs. 2 TRegG BW ähnelt § 1 Abs. 3 LobbyRG, nimmt nur den Willensbildungs-, nicht auch den Entscheidungsprozess zum Gegenstand der Einflussnahme und verzichtet auf die Kontaktaufnahme als zusätzliches Tatbestandsmerkmal.

bb) Beteiligung an Gesetzesvorhaben

Die Länder Thüringen und Berlin stellen kein Register auf und enthalten daher keine Definition der Interessenvertretung, sondern konzentrieren sich auf die spezifische Einflussnahme

¹² BT-Drs. 19/27922, S. 18.

Dritter bei Gesetzesvorhaben. Die von der Verpflichtung erfasste Art der Beteiligung wird im Einzelnen wie folgt ausgestaltet:

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteildokG wird beim Landtag eine Beteiligentransparenzdocumentation als öffentliche Liste eingerichtet, in die eingetragen wird, wer sich an konkreten, in der Liste abgebildeten Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Aufgenommen wird dabei auch die jeweilige „Art und Weise der Beteiligung“.

§ 2 Abs. 1 LG Bln trifft eine strukturell zu § 1 Abs. 1 ThürBeteildokG vergleichbare Regelung.

In Bayern ist gem. Art. 4 BayLobbyRG zusätzlich zu der Einrichtung eines Registers die Veröffentlichung von zu Gesetzgebungsverfahren eingegangenen schriftlichen Beiträgen vorgeschrieben.

§ 4 TRegG BW sieht schließlich vor, dass die „Landesregierung regelt, wie die Einbeziehung von Verbänden und Organisationen sowie Sachverständigen bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Landesregierung kenntlichgemacht wird.“ Hier wird also, wie in Bayern, prinzipiell ein exekutiver Fußabdruck angelegt, die (nähere) Umsetzung aber der Landesregierung überantwortet. An einer ebensolchen Regelung für die Einbringung von Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags (legislativer Fußabdruck), die Bayern auch vorsieht (Art. 4 Abs. 2 BayLobbyRG), fehlt es dagegen.

cc) Adressaten der Einflussnahme

Als mögliche Adressaten der Einflussnahme einer Interessenvertretung und/oder der Beteiligung an Gesetzesvorhaben werden durchgehend sowohl die Legislative als auch die Exekutive normiert.

(1) Interessenvertretung

Die Adressaten einer Interessenvertretung werden in den betreffenden drei Gesetzen recht vergleichbar behandelt, Unterschiede finden sich eher im Detail.

§ 1 Abs. 1 LobbyRG weist die Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages sowie die Bundesregierung als Adressaten aus. Hinzugenommen werden gem. § 1 Abs. 2 LobbyRG alle (auch Parlamentarische) Staatssekretäre, Abteilungsleiter

und Unterabteilungsleiter. Die Ebene der Referatsleiter wird nicht einbezogen, da diese (vor allem) administrativ tätig werde.¹³

§ 1 Abs. 1 TRegG BW regelt hierzu inhaltlich weitgehend parallel, erfasst aber auch die „Gremien“ des Landtags, und Art. 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayLobbyRG berücksichtigt überdies noch die „Organe“ des Landtags.

(2) Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben

Für die Gesetzgebungsbeteiligung Dritter bestimmt § 3 Abs. 1 ThürBeteildokG, dass bezogen auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben Einflussnahmen „auf den Landtag oder die Landesregierung“ dokumentationspflichtig sind; eine weitergehende Unterscheidung bzw. Begrenzung erfolgt nicht

Dagegen stellt § 3 LG Bln differenzierter auf Äußerungen ab, die „gegenüber Abgeordneten, Fraktionen des Abgeordnetenhauses, Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Senat, einer Senatsverwaltung oder ihr nachgeordneten Behörden“ abgegeben werden und mit denen „Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren genommen werden soll.“ Die Norm ist im Vergleich zu § 3 Abs. 1 ThürBeteildokG auch weiter gefasst, da der nachgeordnete behördliche Bereich einbezogen wird.

Wie die Daten und Beiträge der an den Gesetzesvorhaben beteiligten Dritten übermittelt werden, ist uneinheitlich geregelt. § 3 Abs. 2 ThürBeteildokG sieht vor, dass die einbringenden Fraktionen oder Abgeordneten den Dokumentationspflichten nachzukommen haben. Sie haben die von den Dritten nach § 3 Abs. 3 ThürBeteildokG mitgeteilten Daten, einschließlich einer Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzesvorhaben, zu übermitteln. Nach § 4 ThürBeteildokG trifft diese Pflicht die Landesregierung im Falle der Zuleitung eines Gesetzentwurfs an den Landtag.

Dagegen nimmt § 4 LG Bln zuvörderst die beteiligten Dritten in die Pflicht der Datenübermittlung an das Abgeordnetenhaus oder den Senat (s.u. c); der Senat wird zur (weiteren) Übermittlung an das Abgeordnetenhaus verpflichtet, wenn Äußerungen ihm gegenüber getätigt worden sind. Diese Verpflichtung der Interessenvertreter besteht unmittelbar auch

¹³ BT-Drs. 19/27922, S. 17.

dann, wenn Äußerungen an das Abgeordnetenhaus gerichtet werden. Eine zu § 3 Abs. 3 ThürBeteilddokG vergleichbare Verpflichtung für einen gem. Art. 59 Abs. 2 Verf Bln aus der Mitte des Abgeordnetenhauses eingebrachten Gesetzentwurf (gem. § 39 Abs. 1 Satz 3 GOAH Bln sind das die Fraktionen) existiert angesichts dieses unmittelbaren Übermittlungsweges nicht.

Für das in Bayern vorgesehene, das Lobbyregister ergänzende Verfahren der Veröffentlichung von schriftlichen Beiträgen zu Gesetzesvorhaben verpflichtet Art. 4 Abs. 1, 2 BayLobbyRG das federführende Ministerium dazu, dem Landtag nach Einbringung eines Gesetzesvorhabens alle schriftlichen Stellungnahmen, Gutachten und Positionspapiere zu übermitteln, die im Rahmen der Verbändeanhörung oder von registrierten Interessenvertretern eingegangen sind. Bei Gesetzesvorhaben aus der Mitte des Landtags trifft die Übermittlungspflicht die Initiatoren; gem. § 49 GOLTRY sind auch einzelne Abgeordnete initiativberechtigt.

dd) Verpflichtete

Auch die Regelungen, die die Verpflichteten definieren, sind unterschiedlich ausgestaltet. Das gilt sowohl bezüglich der primär Verpflichteten als auch mit Blick auf die Normierung von Ausnahmetatbeständen.

(1) Primär Verpflichtete

Hier gibt es zwei „Strömungen“. Drei Gesetze greifen textlich weit aus und sind offensichtlich bestrebt, möglichst jede Form institutionalisierter Interessenvertretung konkret zu nennen und zu erfassen, wohingegen Baden-Württemberg und Thüringen deutlich abstrakter normieren.

§ 1 Abs. 4 LobbyRG regelt abermals sehr umfassend. Interessenvertreter sind danach „alle natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen, auch in Form von Netzwerken, Plattformen oder anderen Formen kollektiver Tätigkeiten, die Interessenvertretung ... selbst betreiben oder in Auftrag geben.“

Ebenfalls sehr weit reicht Art. 1 Abs. 1 BayLobbyRG, wonach eintragungspflichtig ist, „wer Interessenvertretung ... betreiben will“. Die Pflicht besteht dabei „unabhängig von der Frage der Rechtsfähigkeit und ohne Rücksicht darauf, ob die Interessenvertreterin oder der Interessenvertreter eine natürliche oder juristische Person, Personengesellschaft, organisierte

Personenmehrheit, ein Netzwerk oder eine Plattform ist oder auf andere Weise organisiert ist.“ Die in Art. 4 BayLobbyRG normierte Pflicht zur Übermittlung der Beiträge zu Gesetzesvorhaben knüpft hieran an und wird um die Teilnehmer an einer etwaigen Verbändeanhörung ergänzt.

Ähnliches gilt für § 1 Satz 1 LG Bln, der die inhaltliche Beteiligung von „Interessenvertretungen, insbesondere von Verbänden, Vereinen, Unternehmen, Personengesellschaften oder sonstigen juristischen Personen, sowie natürlichen Personen, die geschäftsmäßig in fremden Angelegenheiten tätig sind, (Beteiligte im Sinne dieses Gesetzes) an Gesetzgebungsverfahren des Landes Berlin“ zum Gegenstand nimmt; natürliche Personen, die die Interessenvertretung nicht geschäftsmäßig betreiben, werden also von vornherein nicht erfasst. Fraglich ist, ob (die in § 1 Abs. 4 LobbyRG aufgeführten) Netzwerke etc. unter dem Sammelbegriff der „Interessenvertretungen“ einbezogen werden.

§ 1 Abs. 1 TRegG BW regelt deutlich abstrakter und nimmt „Organisationen und Verbände“ in das Transparenzregister auf, was allerdings der Gesetzesbegründung nach weit zu verstehen sein soll.¹⁴

Dagegen stellt §§ 1 Abs. 1, 2 ThürBeteilddokG auf „natürliche und juristische Personen“ (und deren Organe und Vertreter) ab, die sich an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligen. Dies engt den Kreis der Verpflichteten gegenüber den übrigen dargestellten Gesetzen textlich deutlich ein (vgl. aber unten III. 2.).

(2) Ausnahmen von der Verpflichtung

(a) Interessenvertretung

Werden Register aufgestellt, räumen die Gesetze, insbesondere das LobbyRG, im Anschluss an die weite Fassung ihres Anwendungsbereiches der Normierung von Ausnahmetatbeständen erheblichen Raum ein. So lautet § 2 Abs. 2 bis 4 LobbyRG:

¹⁴ Nach der Gesetzesbegründung, Drs. 16/9738, S. 7, ist eine Organisation der „Zusammenschluss von mindestens zwei natürlichen oder juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts oder sonstige Bewegungen, Gruppen, Initiativen oder Netzwerke zur Verfolgung eines planmäßigen Zwecks. Ein Verband ist ein Unterfall der Organisation.“ Damit sollen selbständig tätige oder in Unternehmen angestellte Lobbyisten („In-House-Lobbyisten“) ausgeschlossen sein; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 12.

„(2) Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter nach Absatz 1 müssen sich bei Interessenvertretung gegenüber den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages nicht eintragen, wenn und soweit sie

1. natürliche Personen sind, die mit ihrer Eingabe ausschließlich persönliche Interessen formulieren, unabhängig davon, ob es sich zugleich um unternehmerische oder sonstige Interessen handelt,

2. Anliegen von ausschließlich lokalem Charakter geltend machen, soweit nicht mehr als zwei Wahlkreise unmittelbar betroffen sind,

3. eine Petition nach Artikel 17 des Grundgesetzes einreichen,

4. an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse, öffentlichen Kongressen oder anderen öffentlichen Veranstaltungen der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages teilnehmen,

5. direkten und individuellen Ersuchen der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen nachkommen,

6. ein öffentliches Amt oder Mandat wahrnehmen,

7. als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband (Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes) Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen,

8. Rechtsberatung für einen Dritten oder sich selbst, einschließlich der Erstattung wissenschaftlicher Gutachten oder an die Allgemeinheit gerichteter Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen erbringen, sowie Tätigkeiten, die nicht auf Erlass, Änderung oder Unterlassung einer rechtlichen Regelung durch den Deutschen Bundestag oder die Bundesregierung gerichtet sind, erbringen,

9. als politische Parteien nach dem Parteiengesetz tätig werden,

10. als Einrichtungen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit (politische Stiftungen) tätig werden, soweit der jeweilige Haushaltsgesetzgeber Globalzuschüsse zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben gewährt,

11. als Mittlerorganisationen der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik tätig werden, soweit sie institutionell mit Mitteln des Bundeshaushaltes gefördert werden,

12. als Kirche, andere Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft tätig werden,

13. einer nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes geschützten Tätigkeit nachgehen,

14. als kommunaler Spitzenverband auf Bundes- oder Landesebene tätig sind,

15. als eine in Deutschland anerkannte nationale Minderheit, als niederdeutsche Sprechergruppe, als deutsche Minderheit in Dänemark oder als Organisation oder Einrichtung der vorgenannten Gruppen tätig werden oder

16. über keine dauerhafte Vertretung in Deutschland verfügen und sich für Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, humanitäre Belange oder Fragen der Nachhaltigkeit einsetzen und ihr Wirken primär auf andere Länder oder Weltregionen ausgerichtet ist.

(3) Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter müssen sich bei Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung nicht eintragen, wenn und soweit sie

1. einen Anspruch auf gesetzlich geregelten Informationszugang geltend machen,

2. eine Bürgeranfrage stellen,

3. an Besuchsprogrammen, Vorträgen, Konferenzen und sonstigen öffentlichen Veranstaltungen der Bundesregierung teilnehmen,

4. für die von der Bundesregierung eingerichteten Sachverständigenräte und sonstigen Expertengremien tätig sind,

5. diplomatische oder konsularische Tätigkeiten wahrnehmen,

- 6. direkten und individuellen Ersuchen der Bundesregierung um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen nachkommen oder
 - 7. einer der in Absatz 2 Nummer 1 oder 6 bis 16 genannten Tätigkeiten nachgehen.
- (4) Der Eintragungspflicht unterliegt auch nicht, wer für die unter Absatz 2 Nummer 7, 11, 12, 15 oder 16 genannten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen ihrer dort bezeichneten Tätigkeiten tätig wird.“

§ 2 LobbyRG unterscheidet also für die Ausnahmen zunächst danach, ob die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag (§ 2 Abs. 2 LobbyRG) oder ob sie gegenüber der Bundesregierung erfolgt (§ 2 Abs. 3 LobbyRG); allerdings wird durch den Verweis in § 2 Abs. 3 Nr. 7 LobbyRG der Großteil der für den Bundestag geltenden Vorgaben auch in Bezug auf die Bundesregierung aktiviert.

Art. 2 BayLobbyRG normiert inhaltlich weitgehend parallel zum LobbyRG, allerdings bleiben die in § 2 Abs. 3 LobbyRG genannten Tatbestände unberücksichtigt.

Weniger umfassend gestaltet § 3 Abs. 3 TRegG BW die Ausnahmen aus. Hier werden explizit die Kirchen und Religionsgemeinschaften, Presse und Rundfunk, die Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder Mandats, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die Petitionen, die Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Spitzenverbände sowie die politischen Parteien ausgenommen. Gem. § 1 Abs. 3 TRegG BW (ähnlich § 2 Abs. 2 Nr. 2 LobbyRG, Art. 2 Satz 1 Nr. 2 BayLobbyRG) wird die Kommunikation mit und die Interessenvertretung gegenüber den Abgeordneten in den (je eigenen) Wahlkreisen ausgenommen, und gem. § 3 Abs. 1 Satz 2 TRegG BW wird die vertrauliche oder anonyme Kontaktaufnahme zur „Offenlegung von Tatsachen“ (Whistle-Blowing)¹⁵ freigestellt.

(b) Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben

Enger sind die Ausnahmen für die Teilnahme an Gesetzesvorhaben in den Gesetzen der Länder Berlin und Thüringen gefasst.

Das ThürBeteilG ordnet in seinem § 2 die grundsätzlich ausnahmslose Geltung an und legt damit die Beteiligung an einem Gesetzgebungsvorhaben immer offen, wobei allerdings die Veröffentlichung der Beiträge selbst von der Zustimmung der Beteiligten abhängig gemacht wird, § 5 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. ThürBeteilG (immer soll eine Zusammenfassung

¹⁵ Austermann (Fn. 6), S. 277.

der wesentlichen Inhalte des jeweiligen Beitrags veröffentlicht werden, § 5 Abs. 1 Satz 2 2. Hs. ThürBeteilddokG).

Das LG Bln klammert nur Petitionen von vornherein aus seinem Anwendungsbereich aus (§ 3 Satz 4 LG Bln) und macht im Übrigen nach § 5 Abs. 2 LG Bln lediglich die (sonst für alle Beteiligten vorgesehene, § 5 Abs. 1 Nr. 4 LG Bln) Wiedergabe der inhaltlichen Beiträge von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen (Koalitionen nach Art. 9 Abs. 3 GG) sowie von Religions- und Glaubensgemeinschaften nach Art. 4 GG von der Zustimmung der Betroffenen abhängig (die Zusammenfassungen der wesentlichen Ansichten der Beteiligten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben sind aber nach dem Gesetzeswortlaut des § 5 Abs. 1 Nr. 5 LG Bln zu veröffentlichen). Eine weitere wesentliche Einschränkung gilt gem. § 5 Abs. 3 LG Bln: Hiernach werden bei Äußerungen gegenüber Abgeordneten die Namen und die Fraktionszugehörigkeit der Abgeordneten nur im Fall des von diesen schriftlich erklärten Einvernehmens erfasst.

ee) Erheblichkeit der Interessenvertretung („Erheblichkeitsklausel“)

Gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 LobbyRG, § 3 Abs. 2 TRegG BW, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG wird als Voraussetzung der Pflicht zur Eintragung eine gewisse Erheblichkeit der Interessenvertretung verlangt: Die Interessenvertretung muss (wiederholt) regelmäßig oder auf Dauer oder (geschäftsmäßig) für Dritte betrieben werden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 LobbyRG genügt es auch, wenn binnen einer Drei-Monats-Frist mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen werden¹⁶ (nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG genügen mehr als 20 Kontakte).¹⁷

¹⁶ Nach der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/22179, S. 8, soll dies etwa der Fall sein, wenn eine Stellungnahme an 50 Abgeordnete geleitet wird. Erfasst werden sollen Fälle, wenn die Interessenvertretung weder regelmäßig betrieben wird noch auf Dauer angelegt ist, jedoch die genannte Schwelle überschreitet.

¹⁷ Die Erheblichkeitskriterien müssen nach der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/22179, S. 8, nicht alle zugleich (kumulativ), sondern nur je einzeln vorliegen.

c) Inhalte der Verpflichtung

aa) Registererfassung

Liegt tatbestandlich eine Interessenvertretung oder eine Beteiligung an einem Gesetzesvorhaben vor, wird nach allen Gesetzen die *Pflicht* zur Registrierung und zur Mitteilung bestimmter, in den Registern zu veröffentlichender Angaben (s.u. d) begründet, jedoch in ganz unterschiedlicher Art und Weise:

Die Lobbyregister erfassen unter Offenlegung einer Vielzahl „personenbezogener“ Daten all diejenigen Dritten überblicksartig, die Einfluss auf Parlament und Regierung nehmen.

Eine derartige Übersicht wird durch die speziell die Beteiligung an Gesetzesvorhaben abbildenden Dokumentationen nicht erreicht. Hier werden vielmehr die konkret auf ein bestimmtes Gesetzgebungsvorhaben Einfluss nehmenden Dritten nebst ihrer „Stammdaten“ erfasst und sollen vor allem die inhaltlichen Beiträge der Beteiligten zu dem Gesetzesvorhaben offengelegt werden, was zum Teil aber von der Zustimmung der Interessenvertreter abhängig gemacht wird. Erfasst werden dabei zuvörderst schriftliche Beiträge, Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG, § 3 Abs. 1 ThürBeteilddokG, gem. § 3 Satz 1 LG Bln aber auch elektronische Äußerungen Beteiligter. Besondere Berücksichtigung finden Gutachten und Stellungnahmen sowie Diskussions- und Positionspapiere.

bb) Verhaltenskodex und weitere Transparenzpflichten

Über die Registrierungserfordernisse hinaus werden die Interessenvertreter auf die Wahrung eines Verhaltenskodexes verpflichtet.¹⁸ Gem. § 5 Abs. 1 LobbyRG („Grundsätze integrierter Interessenvertretung“) gilt, dass die die „Interessenvertretung ... nur auf Basis von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität stattfinden“ darf. Die Interessenvertreter haben diesen Kodex mit ihrer Eintragung zu akzeptieren, § 5 Abs. 3 LobbyRG. Näheres zu den Vorgaben der Interessenvertretung soll gem. § 5 Abs. 2 LobbyRG durch einen Verhaltenskodex festgelegt werden, der von Bundestag und Bundesregierung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt wird.¹⁹ Dieser Verhaltenskodex wiederholt vielfach (bloß) die

¹⁸ Vgl. allg. *Oberding* (Fn. 1), S. 157 ff.

¹⁹ Der Im Juni 2021 beschlossene und ab dem 1. Januar 2022 geltende Kodex findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/849636/04c7ec1cdcc5a7c655f51556e621c6ec/Verhaltenskodex-data.pdf>.

bereits gesetzlich geregelten Pflichten, geht aber auch hierüber hinaus, wenn etwa vorgesehen ist, dass Informationen nicht auf unlautere Art und Weise beschafft werden dürfen, insbesondere durch Setzen finanzieller Anreize (Ziff. 4 des Kodexes), oder wenn die vereinbarte Wahrung der Vertraulichkeit gewährter Informationen geregelt wird (Ziff. 5 des Kodexes). Erhebliche Verstöße gegen den Verhaltenskodex werden in das Register eingetragen, § 5 Abs. 8 LobbyRG.

Weiter können Vorgaben zur Kontaktaufnahme getroffen werden. Gem. § 5 Abs. 4 bis 5 LobbyRG gilt, dass die Interessenvertretung bei jedem Kontakt transparent und zutreffend erfolgen und ihre Identität und ihr Anliegen offengelegt werden muss. Bei einem erstmaligen Kontakt ist auf die Eintragung (und ggf. auf eine Verweigerung einzelner Angaben) hinzuweisen und sind die die Grundlage der Interessenvertretung bildenden (weiteren) Verhaltenskodizes zu benennen. § 5 Abs. 6 LobbyRG untersagt die Vereinbarung von Erfolgshonoraren.

Zu § 5 LobbyRG vergleichbare Regelungen finden sich in § 3 Abs. 1 TRegG BW (hier ist neben der Verpflichtung der Interessenvertretung auf Transparenz vorgesehen, dass der Landtag weitergehende Grundsätze integrierender Interessenvertretung festlegen kann)²⁰ und in Art. 5 BayLobbyRG (hiernach sollen Landtag und Staatsregierung einen Verhaltenskodex aufstellen, werden Transparenzvorgaben gemacht und werden Erfolgshonorare untersagt).

d) Registerinhalte

Die Inhalte der Register unterscheiden sich danach, ob sie die Interessenvertretung allgemein – hier werden sehr umfangreiche Angaben verlangt – oder ob sie speziell die Beteiligung an Gesetzesvorhaben betreffen – die Angaben sind dann deutlich beschränkt.

aa) Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben

Gem. § 5 Abs. 1 LG Bln sind anzugeben: Der Name der Beteiligten unter Angabe ihrer Rechtsform und vertretungsberechtigten Personen, die Geschäftsadresse der Beteiligten, der Interessenbereich und der Schwerpunkt der Tätigkeit, schriftliche oder elektronische Äußerungen zum jeweiligen Gesetzesvorhaben, eine Zusammenfassung der wesentlichen

²⁰ Kritisch *Austermann* (Fn. 6), S. 277.

Ansichten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben und bei Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen oder sonstigen Unternehmen, die Geschäfte für Dritte wahrnehmen, die Auftraggeber.

Ähnlich normiert § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteilDG, der allerdings auch natürliche Personen, die nicht geschäftsmäßig tätig sind, einbezieht und „für den Fall einer Eigeninitiative der natürlichen oder juristischen Person Angaben zu Anlass, Form und Inhalt der Eigeninitiative“ verlangt. Wie bereits dargestellt, ist gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilDG generell die Zustimmung der Beteiligten zur Veröffentlichung ihrer Beiträge erforderlich.

bb) Interessenvertretung

Die Inhalte der Register der Interessenvertretung gehen hierüber deutlich hinaus (zur allerdings nur eingeschränkt erfolgenden Veröffentlichung insbesondere der Daten natürlicher Personen s.u. g). So werden nach § 3 Abs. 1 LobbyRG in Bezug auf natürliche Personen etwa auch Geburtsdatum und -ort sowie elektronische Kontaktdaten und für juristische Personen etc. digitale Kontaktdaten und Angaben zu Mitgliederzahl und Mitgliedschaften verlangt. Ganz generell ist die Offenlegung etwaiger Auftraggeber vorgesehen. Daten sind weiter sowohl zu der Anzahl der Beschäftigten als auch zu den für die Interessenvertretung jährlich getätigten finanziellen Aufwendungen sowie zu erhaltenen Zuwendungen und Zuschüssen der öffentlichen Hand und zu privaten Schenkungen (ab einem Wert von 20.000 Euro) und ihrer Herkunft anzugeben. Erfasst werden auch „Jahresabschlüsse oder Rechenschaftsberichte von juristischen Personen, falls keine handelsrechtlichen Offenbarungspflichten bestehen“.

Fast gleichlautend ist Art. 3 Abs. 1 BayLobbyRG ausgestaltet, und ähnlich regelt auch § 2 Abs. 1 TRegG BW, der allerdings etwa die mit der Interessenvertretung befasste Beschäftigtenzahl und ggf. erhaltene Zuwendungen und Zuschüsse nicht erfasst (wohl aber die geleisteten Aufwendungen).

Interessant ist die Regelung des Art. 3 Abs. 2 BayLobbyRG: Hiernach ist bei Vorständen und Geschäftsführung juristischer Personen, bei den Vertretern von Verbänden und Vereinen und bei mit der Interessenvertretung unmittelbar betrauten Beschäftigten eine etwaige längstens fünf Jahre zurückliegende Tätigkeit als Mitglied des Landtags oder der Staatsregierung anzugeben.

cc) Verweigerung von Angaben, Ausnahme finanzieller Daten

Nach § 3 Abs. 2 LobbyRG können die verlangten finanziellen Angaben (Aufwendungen, Zuwendungen/Zuschüsse, Jahresabschlüsse, Rechenschaftsberichte) verweigert werden. Die Verweigerung wird allerdings im Register vermerkt, die Interessenvertreter werden in einer gesonderten Liste geführt.

Auch Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG sieht ein derartiges Recht vor, allerdings nur, wenn ein schutzwürdiges überwiegendes Interesse glaubhaft dargelegt wird (abgestellt wird „insbesondere“ auf die Gefahr einer gegen den Interessenvertreter gerichteten Begehung von Straftaten); die Tatsache eines schutzwürdigen überwiegenden Interesses wird im Register eingetragen. Weiter können bei Stellungnahmen, die im Rahmen eines Gesetzesvorhabens abgegeben werden, von dem übermittelnden Ministerium Schwärzungen vorgenommen werden, um „Geschäftsgeheimnisse oder andere im Einzelfall ähnlich schutzwürdige persönliche Informationen“ zu schützen, Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyG.

dd) Aktualisierungspflichten, ehemalige Interessenvertretungen, freiwillige Registrierung

Abgerundet werden die Bestimmungen durch Aktualisierungspflichten (§ 3 Abs. 3 LobbyRG, Art. 3 Abs. 4 BayLobbyRG, § 3 Abs. 3 Satz 2 ThürBeteilG, § 4 Abs. 1 Satz 2 LG Bln) und durch die Ausweisung von nicht mehr aktuell erfolgenden Interessenvertretungen in einer gesonderten Liste (§ 3 Abs. 4 LobbyRG, Art. 3 Abs. 5 BayLobbyRG). Zum Teil wird ausdrücklich die Möglichkeit einer freiwilligen Registrierung (von der Registrierungspflicht eigentlich ausgenommener Interessenvertreter) vorgesehen (§ 2 Abs. 5 LobbyRG, § 3 Abs. 3 Satz 2 TRegG BW, Art. 2 Satz 2 BayLobbyRG).

e) Folgen fehlender oder nicht vollständiger Eintragung

(1) Bußgeldvorschriften

Der Bund und Bayern haben sich dafür entschieden, die mangelnde Mitwirkung an den Registern als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Nach § 7 Abs. 1 LobbyRG handeln Interessenvertreter ordnungswidrig, wenn sie ihrer Registrierungspflicht nicht nachkommen und die für das Register erforderlichen Angaben nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig eintragen oder aktualisieren. Auch die fahrlässige Begehung wird erfasst, § 7 Abs. 2 LobbyRG. Im Falle vorsätzlicher Begehung kann vom Direktor beim Bundestag ein Bußgeld

von bis zu 50.000 Euro, bei fahrlässiger Begehung von bis zu 20.000 Euro verhängt werden, § 7 Abs. 3, 4 LobbyRG.

Art. 6 Abs. 3 BayLobbyRG normiert zu § 7 LobbyRG sehr vergleichbar, berücksichtigt jedoch zusätzlich Verstöße gegen den einzuführenden Verhaltenskodex.

*(2) Keine Beteiligung an Anhörungen der Ausschüsse oder an Gesetzesvorlagen; Rü-
gen; Zugangsberechtigungen*

Das aus den Geschäftsordnungen bereits bekannte Mittel der Verweigerung der Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen wird auch auf Ebene der neuen Gesetze (vom ThürBeteilddokG abgesehen, das auf Sanktionen verzichtet) beibehalten. So soll gem. § 6 Abs. 2 LobbyRG eine Teilnahme von (eingetragenen) Interessenvertretern an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse nur erfolgen, wenn Angaben nicht verweigert werden, die Angaben aktuell sind und kein Eintrag eines Verstoßes vorliegt. Gleiches gilt gem. § 6 Abs. 3 LobbyRG für die Beteiligung von (nicht ordnungsgemäß gelisteten) Interessenvertretern an Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, die nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien durchgeführt werden.

Nach Art. 6 Abs. 1 BayLobbyRG kann bei einem Verstoß gegen die Bestimmungen des Gesetzes der Zugang zum Landtag verweigert werden. Art. 6 Abs. 2 BayLobbyRG sieht vor, dass Registerpflichtige an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse nicht mitwirken dürfen, solange Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung (Aufwendungen, Zuwendungen, Jahresabschlüsse etc.) verweigert werden. Die Normen sind nicht ganz klar gefasst, da offenbleibt, ob bei Verstößen auch ein Ausschluss von parlamentarischen Anhörungen erfolgt und zudem fraglich ist, ob die Sanktion des Abs. 2 der Norm auch dann greift, wenn die Angaben, wie dies in dem in Bezug genommenen Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG gerade vorgesehen ist, berechtigter Weise verweigert werden.

Nach § 5 Abs. 1 TRegG BW sollen Interessenvertreter an Anhörungen und parlamentarischen Abenden nur beteiligt werden, wenn sie sich in das Transparenzregister eingetragen und die notwendigen Angaben gemacht haben. Gem. § 6 TRegG BW kann bei Pflichtverstößen eine Abmahnung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtags erfolgen, im Falle eines wiederholten Verstoßes als öffentliche Rüge bei Eintritt in die Plenarsitzung, und schließlich besteht die Möglichkeit eines Ausschlusses von der Teilnahme an Anhörungen des Landtags und von parlamentarischen Abenden.

§ 6 Abs. 1 LobbyRG und Art. 6 Abs. 1 BayLobbyRG sehen schließlich die Möglichkeit einer Verweigerung von Zugangsberechtigungen zum Bundes- bzw. zum Landtag vor.

f) Einrichtung und Führung der Register

Die Regelungen zur Einrichtung und Führung der Register sind vergleichbar, unterscheiden sich aber im Detail.

§ 4 Abs. 1 LobbyRG sieht vor, dass Bundestag und Bundesregierung zu dem beim Bundestag elektronisch eingerichteten und geführten Register eine Verwaltungsvereinbarung zu den Einzelheiten der Führung des Registers schließen. Die Eintragungen in das Register erfolgen gem. § 4 Abs. 2 LobbyRG durch die Interessenvertreter (elektronisch) selbst. Veröffentlicht werden sie maschinenlesbar und mit einer Suchfunktion. Der Zeitpunkt der Eintragung und der letzten Aktualisierung werden ausgewiesen, § 4 Abs. 3 LobbyRG. Ggf. werden Interessenvertreter elektronisch zur Aktualisierung ihrer Daten aufgefordert, § 4 Abs. 4 LobbyRG.²¹ Nach der Gesetzesbegründung²² soll die Eintragungsmöglichkeit benutzerfreundlich und so ausgestaltet sein, dass die Eintragung vor allem durch eine Selbstzuordnung zu bestimmten Kategorien und nur ergänzend durch Freitext oder das Hochladen von Dokumenten erfolgen kann. Neben entsprechenden Erläuterungen auf der Homepage des Registers wird die registerführende Stelle auch eine Möglichkeit zu telefonischen Rückfragen anbieten.

§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 TRegG BW sehen vor, dass die Präsidentin oder der Präsident des Landtags eine öffentliche Liste als Transparenzregister führt, das auf der Internetseite des Landtags maschinenlesbar und durchsuchbar veröffentlicht wird. Die Landesregierung soll gem. § 4 TRegG BW regeln, wie die Einbeziehung von an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen Beteiligten (Organisationen und Verbände, Sachverständige) kenntlich gemacht wird.

²¹ Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen, erfolgt nach drei Wochen ein Eintrag als „nicht aktualisiert“ und nach abermaliger Aufforderung nach insgesamt sieben Monaten eine Überführung in die Liste früherer Interessenvertreter.

²² BT-Drs. 19/27922, S. 22.

Sachlich parallel normiert Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BayLobbyRG; die Veröffentlichung von Stellungnahmen erfolgt dabei gem. Art. 4 Abs. 3 BayLobbyRG zusammen mit dem Gesetzesvorhaben auf der Internetseite des Landtags.

Etwas ausführlicher regelt § 2 LG Bln: Das im Verantwortungsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten geführte Lobbyregister ist auf der Internetseite des Abgeordnetenhauses öffentlich einzustellen und so auszugestalten, dass es auch im Rahmen der Parlamentsdokumentation benutzerfreundlich, maschinenlesbar und barrierefrei zugänglich ist. Es ist unverzüglich zu aktualisieren, sobald neue Informationen vorliegen. Die Präsidentin oder der Präsident erarbeitet für das Lobbyregister ein Umsetzungskonzept.

Nach § 1 ThürBeteilddokG ist die Beteiligtransparenzdokumentation dem Verantwortungsbereich des Landtagsvorstands (Präsident und Vizepräsidenten) zugeordnet und öffentlich zugänglich auf den Internetseiten des Landtags einzustellen und „so auszugestalten, dass sie auch im Rahmen des Online-Diskussionsforums und der Parlamentsdokumentation des Landtags möglichst benutzerfreundlich zugänglich ist.“ Interessierten ist auf schriftliche Anfrage eine ausgedruckte aktuelle Fassung zuzusenden. Es besteht eine Aktualisierungspflicht und die Dokumentation wird gem. § 2 ThürBeteilddokG von Amts wegen durchgeführt. Die von der Landesregierung übermittelten Daten sind bezogen auf das jeweilige Gesetzgebungsvorhaben aufzunehmen (§ 4 Satz 2 ThürBeteilddokG). Gem. § 5 Abs. 2 ThürBeteilddokG ist die Dokumentation benutzerfreundlich und barrierefrei auszugestalten. Bei der Verknüpfung mit dem Online-Diskussionsforum und der Parlamentsdokumentation sind die geltenden Gestaltungsvorschriften, insbesondere DIN-Normen, umzusetzen. Dazu erarbeitet der Landtagsvorstand ein Umsetzungskonzept.

Das Online- Diskussionsforum²³ ist eine Internet-Plattform, die über aktuelle, in den Ausschüssen des Landtags beratene Gesetzentwürfe informiert und für die Bürger zur Debatte stellt (näher unten III. 2.).

g) Umgang mit personenbezogenen Daten, Datenschutz

Vergleichsweise ausführliche Bestimmungen zum Umgang mit persönlichen Daten enthalten § 4 Abs. 2 Satz 2, Abs. 5, 6 LobbyRG. Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 LobbyRG bleiben die

²³ Dieses findet sich hier:
<https://forum.thueringer-landtag.de/>.

Personaldaten natürlicher Personen, vom Namen abgesehen, unveröffentlicht; das gilt auch für den Wohnort einer natürlichen Person als Zuwendungsgeberin. Darüber hinaus wird auf Antrag hin die Veröffentlichung von Daten beschränkt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen. Zu berücksichtigende schutzwürdige Interessen liegen dabei (nur) dann vor, wenn durch die Veröffentlichung die Gefahr einer gegen die Betroffenen gerichteten Straftat (Verbrechen oder bestimmte Vergehen)²⁴ droht. Ist dies der Fall, werden also die Angaben nicht veröffentlicht, ist weiter durch geeignete technische und organisatorische Mittel sicherzustellen, dass die Vertraulichkeit gewahrt wird (auf individuelle Anfragen von Abgeordneten und Bundesministerien kann aber Auskunft erteilt werden). Auf Grundlage anderer Rechtsvorschriften bestehende Informationszugangsansprüche werden schließlich gem. § 4 Abs. 6 Satz 4 LobbyRG ausdrücklich ausgeschlossen.

§ 6 ThürBeteilG enthält eine spezifische Aussage zum Datenschutz: Hiernach dürfen die betroffenen Daten nur für den mit dem Gesetz verfolgten Zweck der Herstellung umfassender Transparenz des parlamentarischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses erhoben und verwendet werden. Innerhalb der ersten sechs Monate einer Wahlperiode ist zu prüfen, ob Daten wegen Wegfalls des Verfügungsgrundes aus der Dokumentation gelöscht werden müssen. Im Übrigen wird auf die entsprechend geltenden Datenschutzbestimmungen des Landtags und des Thüringer Datenschutzgesetzes verwiesen.

Auch § 6 LG Bln sieht vor, dass personenbezogene Daten nur für den Zweck des Gesetzes (niedergelegt in § 1 LG Bln: Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der inhaltlichen Beteiligung von Interessenvertretern) verarbeitet werden dürfen. Personenbezogene Daten, die über die gesetzlich erforderlichen Angaben hinausgehen (explizit angeführt werden Daten von Mitarbeitenden), sind vor der Einstellung in das Register unkenntlich zu machen. Im Übrigen wird auf die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und auf das Berliner Datenschutzgesetz verwiesen, die entsprechend gelten sollen.

²⁴ Grund hierfür ist, dass sich „zivilgesellschaftliche Organisationen ... extremistischen oder anderen insbesondere gewalttätigen Anfeindungen ausgesetzt (sehen), die eine solche Ausnahmeregelung angezeigt erscheinen lassen“, BT-Drs. 19/27922, S. 22.

h) Sonstiges

Ordnungsgemäß eingetragene Interessenvertreter können gem. § 5 Abs. 9 LobbyRG öffentlich die Bezeichnung „registrierter Interessenvertreter“ verwenden.

Nach § 9 LobbyRG (ebenso nach Art. 7 BayLobbyRG) wird alle zwei Jahre ein Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters veröffentlicht und das Gesetz wird fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Eine Evaluierung nach drei Jahren sehen auch § 7 Abs. 2 ThürBeteilddokG und § 8 LG Bln vor.

§ 7 LG Bln gibt das gegen die Veröffentlichung von Informationen vorgesehene Rechtsmittel an (Klage vor dem Verwaltungsgericht).

§ 8 LobbyRG sieht eine Übergangsvorschrift für eine fristgerechte erste Eintragung in das Register vor, und § 7 Abs. 1 ThürBeteilddokG enthält eine Übergangsvorschrift für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits in der Beratung des Landtags befindliche Gesetzgebungsverfahren, die ausgenommen werden.

Art. 8 BayLobbyRG weist auf mit dem Gesetz einhergehende Grundrechtseinschränkungen hin (Zitiergebot) – angeführt werden das Briefgeheimnis und das Post- und Fernmeldegeheimnis.

3. Das Transparenzregister der Europäischen Union

Gem. Art. 11 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) geben die Organe der EU „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.“ Gem. Abs. 2 der Norm pflegen die Organe „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“

In Ansehung dieser Bestimmungen haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission jüngst auf Grundlage von Art. 295 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine „Interinstitutionelle Vereinbarung“ über ein verbindliches

Transparenzregister getroffen (im Folgenden: IntV).²⁵ Diese setzt auf einer langjährigen Praxis der Führung eines Transparenzregisters (nebst integriertem Verhaltenskodex) auf, deren Grundlage eine Vereinbarung zwischen dem EU-Parlament und der Kommission aus dem Jahre 2011²⁶ (fortgeschrieben im Jahr 2014 – im Folgenden: V 2014)²⁷ bildete.²⁸ Während die Eintragung in das Transparenzregister bislang (prinzipiell) freiwillig erfolgte und zuvörderst durch ein Anreizsystem (Ziff. 30 V 2014) und durch die entsprechend bedingte Erteilung von Zugangsausweisen für die Gebäude des Europäischen Parlaments (Ziff. 29 V 2014) durchgesetzt wurde, gestaltet die neue Vereinbarung die Registereintragung als notwendige Voraussetzung („Konditionalität“, Art. 2 Buchst. h IntV) einer Interessenvertretung gegenüber den Organen der EU aus (Verbindlichkeit des Registers, Erwägungsgrund 7 IntV).

Die EU-Organe verpflichten sich gem. Art. 5 Abs. 1 IntV „zum Grundsatz der Konditionalität, den sie durch Einzelbeschlüsse auf der Grundlage ihrer internen Organisationsbefugnisse umsetzen“.²⁹

Gem. Art. 11 IntV können sich „Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union, die nicht zu den unterzeichnenden Organen gehören“ und gem. Art. 12 IntV auch die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten freiwillig an dem Register beteiligen, sodass sich dessen Reichweite erhöht.

²⁵ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register, ABl. EU 2021, Nr. L 207, S. 1.

²⁶ Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Einrichtung eines „Transparenzregisters“ für Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und der Umsetzung von EU-Politik befassen, veröffentlicht als Anlage zum Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister (2010/2291 [ACI]), P7_TA(2011)0222. Die Vereinbarung ist hier abrufbar:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0222_DE.html?redirect.

²⁷ ABl. EU 2014, Nr. L 277, S. 11.

²⁸ Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*), Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, S. 29 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/48.pdf>.

²⁹ Gem. Art. 295 AEUV können die Organe nur die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit regeln. Die Verpflichtung Dritter ist hiernach nicht möglich. Die Umsetzung ist auf Seiten des Rates durch Beschluss (EU) 2021/929 des Rates vom 6. Mai 2021 über die Regelung der Kontakte zwischen dem Generalsekretariat des Rates und Interessenvertretern erfolgt, ABl. EU 2021 Nr. 207, S. 19.

a) Anwendungsbereich

aa) Erfasste Tätigkeiten

Die IntV erfasst gem. ihrem Art. 3 Abs. 1 „Tätigkeiten, die von Interessenvertretern mit dem Ziel durchgeführt werden, auf die Formulierung oder Umsetzung von Politik oder Rechtsvorschriften oder auf die Entscheidungsprozesse der unterzeichnenden Organe oder anderer Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union (im Folgenden zusammen ‘Unionsorgane’) Einfluss zu nehmen“. Die IntV geht jedoch über diese allgemeine Definition hinaus und bestimmt in ihrem Art. 3 Abs. 2, dass insbesondere folgende Tätigkeiten erfasst („abgedeckt“) werden:

- die Organisation von oder die Teilnahme an Treffen, Konferenzen oder Veranstaltungen sowie die Aufnahme ähnlicher Kontakte mit Unionsorganen;
- der Beitrag zu oder die Teilnahme an Konsultationen, Anhörungen oder anderen ähnlichen Initiativen;
- die Organisation von Kommunikationskampagnen, Plattformen, Netzwerken und bürgernahen Initiativen;
- die Erstellung oder Beauftragung von Strategie- und Positionspapieren, Änderungen, Meinungsumfragen und Erhebungen, offenen Briefen und anderem Kommunikations- oder Informationsmaterial sowie die Beauftragung und Durchführung von Forschungsarbeiten.

Eine Begrenzung nach dem Gewicht der Interessenvertretung (Erheblichkeitsklausel, s.o. 2. b ee) fehlt.

bb) Interessenvertreter

Als Interessenvertreter definiert Art. 2 Buchst. a IntV „jede natürliche oder juristische Person oder jede formelle oder informelle Gruppe, Vereinigung oder jedes Netzwerk, die bzw. das sich mit abgedeckten Tätigkeiten befasst“.

cc) Ausnahmen

Als „nicht abgedeckte Tätigkeiten“, für die die IntV nicht gilt und für die also keine Registrierungspflicht besteht, werden u.a. gem. ihrem Art. 4 die Rechtsberatung in anhängigen Verfahren, Tätigkeiten der Sozialpartner (Art. 152 AEUV), Tätigkeiten natürlicher Personen, die

für sich selbst handeln und „spontane Treffen mit rein privatem oder gesellschaftlichem Charakter und Treffen, die im Rahmen eines ... (EU) Verwaltungsverfahrens stattfinden“ genannt. Weiter fallen (neben staatlichen Stellen im weiteren Sinne) politische Parteien und Kirchen und religiöse Vereinigungen sowie Weltanschauungsgemeinschaften prinzipiell nicht in den Anwendungsbereich der Vereinbarung.

b) Inhalte der Verpflichtung: Registrierung, Verhaltenskodex

Die Eintragung ist notwendige Voraussetzung der Interessenvertretung bzgl. der „abgedeckten Tätigkeiten“ (Art. 1 Satz 2, Art. 2 Buchst. h IntV). Die Eintragung erfolgt nur, wenn die für das Register erforderlichen Informationen vorgelegt werden und ihrer Veröffentlichung zugestimmt wird (Art. 6 Abs. 2 IntV).

Hierneben verpflichten sich die Registrierten zur Einhaltung eines in Anhang I der IntV angeführten Verhaltenskodexes (Art. 6 Abs. 1 IntV). Dieser beinhaltet umfangreiche weitere (Verhaltens-)Transparenzpflichten.

Das EU-Parlament hat darüber hinaus sein Präsidium u.a. dazu aufgefordert,³⁰

- eine Regel für die Beamten des Parlaments von der Referatsleiterenebene bis zum Generalsekretär einzuführen, sich nur mit registrierten Interessenvertretern zu treffen;
- eine Empfehlung an die Mitarbeiter des Parlaments zu erteilen, sich nur mit unter das Transparenzregister fallenden Personen oder Organisationen zu treffen, wenn diese registriert sind, und diese Tatsache vor ihren Treffen systematisch zu überprüfen;
- ein umfassendes Konzept zu entwickeln, um die Teilnahme als Redner an allen von Ausschüssen oder interfraktionellen Arbeitsgruppen organisierten Veranstaltungen, wie Workshops und Seminaren, sowie Delegationstreffen, für alle Personen, die unter das Transparenzregister fallen, von einer Registrierung abhängig zu machen;

³⁰ Ziff. 19 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 27. April 2021 über den Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenzregister (2020/2272(ACI)); der Beschluss findet sich hier:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_DE.html.

- ein umfassendes und kohärentes Konzept zu entwickeln in Bezug auf die gemeinsame Ausrichtung von Veranstaltungen in den Räumlichkeiten des Parlaments und gegebenenfalls Aufstellung der Bedingung, dass jeder, der unter das Transparenzregister fällt, eingetragen sein muss.

c) Registerinhalte

Die Inhalte des Registers sind in Anhang II IntV gelistet. Dabei werden neben den „Stammdaten“ (Name, Sitz, Vertretung, vertretene Interessen, Ziele/Aufgabenbereich/Interessengebiete/geografische Ebene des Engagements [„Allgemeine Informationen“ nach Ziff. I Anhang II]) auch Angaben zu Mitgliedschaften zu Organisationen und zu Stellen, mit denen der Registrierte verbunden ist, sowie zu Netzwerken und Verbänden verlangt. Auch ist eine „jährliche Schätzung der Vollzeitäquivalente für die Personen, die an den abgedeckten Tätigkeiten beteiligt sind, gemäß den folgenden Prozentsätzen einer Vollzeittätigkeit: 10 %, 25 %, 50 %, 75 % oder 100 %“ abzugeben.

Zu den weiter anzugebenden „Verbindungen zu Unionsorganen“ (Ziff. II Anhang II) rechnen:

- Legislativvorschläge, politische Maßnahmen oder Initiativen der Union, auf die die abgedeckten Aktivitäten abzielen;
- Mitgliedschaft in Expertengruppen der Kommission und anderen von der Union unterstützten Foren und Plattformen;
- die Mitgliedschaft oder Unterstützung von oder die Teilnahme an Tätigkeiten interfraktioneller Arbeitsgruppen und anderer inoffizieller Gruppierungen, die in den Gebäuden des Europäischen Parlaments organisiert werden;
- Namen von Personen mit Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments.

Die schließlich mitzuteilenden „Finanzinformationen“ (Ziff. III Anhang II) umfassen jedenfalls den „Betrag und die Quelle aller Zuschüsse der Union, die zu ihren Betriebskosten [der Registrierten] beitragen“. Handelt es sich um „Registrierte, die ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder gegenüber einem der unterzeichnenden Organe fördern,“ sind „eine aktuelle Schätzung der jährlichen Kosten im Zusammenhang mit den abgedeckten Tätigkeiten gemäß dem nachstehenden Raster“ vorzulegen (das Raster reicht von Beträgen unter 10.000 Euro in 32 weiteren Schritten bis zu Beträgen von über

10 Mio. Euro). Erfasst werden auch die finanziellen Größenordnungen (Kosten, Einnahmen) der Beziehungen zwischen „Mandanten“ (Art. 2 Buchst. d IntV) und „Vermittlern“ (Art. 2 Buchst. e IntV). Registrierte, die keine „kommerziellen Interessen“ vertreten, müssen ihr Gesamtbudget für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr, ihre Hauptfinanzierungsquellen (nach den Kategorien Unionsmittel, öffentliche Mittel, Zuschüsse, Spenden, Beiträge ihrer Mitglieder) und „den Betrag jedes Beitrags, den sie erhalten haben und der 10 % ihres Gesamtbudgets übersteigt, wenn die Beiträge über 10 000 EUR liegen, sowie den Namen des Beitragszahlers“ angeben.

Die Registrierten sind für die Vollständigkeit, Korrektheit und Aktualität ihrer Eintragung verantwortlich (Verhaltenskodex, Anhang I Buchst. f. IntV). Es besteht keine Möglichkeit, Angaben zu verweigern.

d) Sanktionen

Verstöße (gegen den Verhaltenskodex) können Abmahnungen oder den Ausschluss aus dem Register durch das Sekretariat (sogleich e) nach sich ziehen (Ziff. 7.2, 8.1 Buchst. a Anhang III IntV); die Maßnahme kann auf der Website des Registers veröffentlicht werden (Ziff. 8.1 Buchst. b Anhang III IntV, „Prangerwirkung“³¹).

e) Einrichtung und Führung des Registers

Das Register wird bei einem Sekretariat (gemeinsame operative Struktur) geführt (Art. 8, 10 IntV), das gem. Art. 6 Abs. 6-8 IntV auch die Einhaltung der Eintragungen und des Verhaltenskodexes überwacht und sanktioniert. Dem Sekretariat übergeordnet ist ein aus den Generalsekretären der Organe bestehender Verwaltungsrat (Art. 7 IntV). Das Sekretariat fertigt einen Jahresbericht über das Funktionieren des Registers (Art. 8 Abs. 3 Buchst. g, Art. 13 IntV).

f) Datenschutz, Sonstiges

Bestimmungen zum Datenschutz beinhaltet die IntV nicht.

³¹ Kopp, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, 3. Aufl. 2016, § 10 Rn. 27.

Das Register (die gem. Art. 5 IntV von den Organen getroffenen Maßnahmen) wird durch die Träger der Vereinbarung regelmäßig auf Verbesserungsmöglichkeiten hin überprüft (Art. 14 IntV).

g) Kein „Fußabdruck“

Das Register verhält sich nicht zu einer Veröffentlichung von Beiträgen, die zu Rechtsetzungsvorhaben ergehen (kein legislativer oder exekutiver Fußabdruck).

Gem. Art. 11 Abs. 2, 3 Satz 1 der Geschäftsordnung des EU-Parlaments (GOEP) bestehen Vorgaben zu Treffen zwischen Mitgliedern des Parlaments und zur Veröffentlichung dieser Treffen; eine Beeinträchtigung der Mandatsausübung darf hierdurch aber nicht entstehen (Art. 11 Abs. 5 GOEP). Berichterstatter, Schattenberichterstatter und Ausschussvorsitze müssen gem. Art. 11 Abs. 3 Satz 2 GOEP „für jeden Bericht alle geplanten Treffen mit Interessenvertretern, die in den Geltungsbereich des Transparenz-Registers fallen, im Internet veröffentlichen“.

II. Erweiterung des Registers der Interessenvertretung Brandenburg

Eine Erweiterung des bestehenden Registers kommt in mehrfacher Hinsicht in Betracht. Zuerst ist daran zu denken, neben den bereits erfassten Verbänden weitere Organisationsformen der Interessenvertretung einzubeziehen (1.). Darüber hinaus ist zu prüfen (2.), inwieweit die Landesregierung einbezogen werden kann. Prinzipiell vorstellbar ist es, sie dazu zu verpflichten, nur registrierte Interessenvertreter zu beteiligen; auch kann für Gesetzesvorhaben der Landesregierung ein „exekutiver“ Fußabdruck geschaffen werden. Weiter wird erörtert (3.), ob für Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtags ein „legislativer“ Fußabdruck in Betracht kommen könnte. Schließlich wird betrachtet, inwiefern das „Vorfeld“ der eigentlichen Normsetzungsverfahren erfasst werden kann (4.).

1. Einbeziehung weiterer Interessenvertretungen

Der Überblick über die auf Bundes- und Landesebene bestehenden Normierungen hat gezeigt, dass eine Vielzahl an Möglichkeiten genutzt wird, nicht nur Verbände in ein Register einzubeziehen, sondern prinzipiell alle natürlichen und juristischen Personen (auch Beratungs- und Lobbyagenturen, Anwaltskanzleien, selbständige Lobbyisten) und alle anders organisierten Erscheinungsformen von Interessenvertretung (s.o. I. 2. b cc (1), 3 a bb). Im Folgenden wird dargestellt, welche verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Ausgestaltung

des Registers bestehen und welche Ausnahmen von einer etwaigen Verpflichtung zur Teilnahme getroffen werden sollten. Behandelt werden die Kompetenz des Landtags zum Erlass entsprechender Normen (a), die grundrechtlichen und ähnlichen Bindungen, denen der Gesetzgeber unterworfen ist (b), und schließlich die Begrenzungen, denen der Gesetzgeber mit Blick auf das freie Abgeordnetenmandat unterliegt (c).

a) Normsetzungskompetenz

aa) Fortführung einer Geschäftsordnungsregelung

Grundsätzlich ist es dem Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 68 Landesverfassung – LV) möglich, das auf der Ebene der Geschäftsordnung bestehende Register zu erweitern und etwa auch Unternehmen die Möglichkeit zu bieten, sich in dieses als Interessenvertreter einzutragen. Eine derartige Ausgestaltung findet sich bereits im Lobbyregister Sachsen-Anhalts (§ 1 Anlage zu § 86b GOLT LSA, s.o. I. 1.), in das tatsächlich allerdings trotz der gewählten offenen Normierung („alle Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform oder natürliche Personen“) zuvörderst Verbände und Vereinigungen und nur ausnahmsweise Unternehmen oder natürliche Personen eingetragen sind.

Da es dem Landtag (außerhalb des Anwendungsbereichs der Beteiligungsrechte der Art. 25 Abs. 5, Art. 97 Abs. 4 LV) prinzipiell freisteht, wen er im Rahmen einer Ausschussanhörung (§ 81 Abs. 1 Satz 1 GOLT) beteiligt, bestehen gegen die bislang im Falle einer fehlenden Eintragung vorgesehene „Sanktion“ – der Ausschluss von parlamentarischen Anhörungen (§ 2 Abs. 1 Anlage 10 GOLT) – keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Frage, ob bereits in dieser Sanktion ein Grundrechtseingriff liegen könnte, wird in der juristischen Literatur (soweit sie überhaupt behandelt wird) verneint.³²

bb) Gesetzliche Regelung

Will der Landtag die Wahrnehmung von Interessenvertretung zwingend von einer Registrierung abhängig machen, etwa nach dem Vorbild des LobbyRG, und eine Verletzung der Re-

³² Hoppe, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Gesetz, ZRP 2009, S. 39, 40; siehe auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. Platter) (Fn. 28), S. 16 f.: „‘Durchgesetzt’ werden könnten solcherart formulierte Registrierungsvorschriften deshalb auch nur mit einem ‘internen’ Anreizsystem, das den Registrierten ... eine gewisse Vorzugsstellung in Form von Äußerungsrechten (beispielsweise in Ausschuss-Anhörungen) gewährt, die Nichtregistrierten vorenthalten werden.“

gistrierungspflicht ggf. bußgeldbewehrt ausgestalten, ist eine gesetzliche Normierung erforderlich. Geschäftsordnungsregelungen verpflichten prinzipiell³³ nur das jeweilige Verfassungsorgan und seine Mitglieder, das sich diese Regelungen gibt, nicht hingegen Außenstehende.³⁴ Dritten gegenüber können solche Vorschriften nicht durchgesetzt werden.

Nimmt man an, dass mit einer Registrierungspflicht Grundrechtseingriffe begründet werden (sogleich b), bedarf es einer gesetzlichen Grundlage (Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 5 Abs. 1 LV). Gleiches gilt jedenfalls für die Einführung einer Bußgeldvorschrift als klassisches Instrument der Sanktionierung.³⁵

Betrifft eine Normierung, wie vorliegend, den parlamentarischen Geschäftsgang, gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG allerdings, dass grundsätzlich eine Regelung in der Geschäftsordnung zu treffen und hiervon abweichend ein formelles Gesetz nur dann zulässig sein soll, wenn der Kern der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie (insbesondere Geschäftsgang, Arbeitsweise, Abstimmungsmodalitäten) nicht berührt wird und gewichtige Gründe für ein Gesetz sprechen.³⁶ Sinn dieser Judikatur ist es, eine Einflussnahme anderer Verfassungsorgane (insbesondere des an der Bundesgesetzgebung beteiligten Bundesrates) in solchen Fällen möglichst zu verhindern, die der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages zurechnen.³⁷ Eine derartige Zugriffsmöglichkeit anderer Verfassungsorgane auf die Geschäftsautonomie des Landtags ist mangels entsprechender Beteiligung an der Gesetzgebung aber nicht gegeben. Das VerfG Bbg hat daher zu Recht bezweifelt, dass die vom BVerfG für den Bundestag entwickelte Begrenzung der Parlamentsautonomie

³³ Zu von Verfassungen wegen begründeten Ausnahmen *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Nov. 2018, Art. 40 Rn. 75.

³⁴ BVerfG, Urt. vom 6. März 1952, Az. 2 BvE 1/51, juris, Rn. 20; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Oktober 2008, Art. 65 Rn. 112; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 307; *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Losebl. 2017, Art. 68 Ziff. 2; *Schmedes*, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, ZParl 2009, S. 543, 556.

³⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 16 f.

³⁶ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 141 f.; BVerfG, Urt. vom 28. Febr. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 118; in der juristischen Literatur, *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 15 f., *Glauben*, Nicht mehr „Herr im eigenen Haus“, DÖV 2021 S. 915, 917 f., wird zudem darauf hingewiesen, dass das Gesetz, anders als die Geschäftsordnung, nicht der Diskontinuität unterliegt und daher auch das nachfolgende Parlament zunächst einmal bindet.

³⁷ *Klein* (Fn. 33), Art. 40 Rn. 78 f.; *Hoppe* (Fn. 32), S. 40, geht daher von der Unzulässigkeit eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes aus.

auf den Landtag Brandenburg übertragbar ist.³⁸ Nimmt man an, dass der Landtag bei einer verpflichtenden Ausgestaltung des Registers an Grundrechte gebunden ist und daher nur durch Gesetz tätig werden kann,³⁹ kann die Frage ohnehin dahinstehen.⁴⁰

Die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines Lobbyregisters folgt aus Art. 70 Abs. 1 GG. Das LobbyRG sperrt diese Kompetenz nicht, da es sich allein an den Bund richtet (die Frage, ob der Bund die Kompetenz besäße, ein derartiges Gesetz auch mit Wirkung für die Länder zu erlassen, kann daher offenbleiben)⁴¹.

b) Grundrechtliche und weitere verfassungsrechtliche Bindungen

Mit der Statuierung einer gesetzlichen Pflicht, sich im Falle einer gegenüber dem Landtag und der Landesregierung erfolgenden Interessenvertretung in ein Lobbyregister aufnehmen und dort bestimmte Daten eingeben und zur Veröffentlichung freigeben zu müssen, können verschiedene Grundrechte beeinträchtigt sein. In Betracht kommen zuvörderst das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die Berufsfreiheit, das Petitionsgrundrecht, die Vereinigungs- und die Koalitionsfreiheit sowie die Religions- und Weltanschauungsfreiheit.⁴²

Vorweg zu nehmen ist, dass sowohl die juristische Literatur⁴³ als auch Gutachten der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages und der Landtage Rheinland-Pfalz und Thüringen sowie des Abgeordnetenhauses von Berlin und auch bereits der Parlamentarische Beratungsdienst selbst einhellig davon ausgehen, dass verpflichtend gestalteten Lobbyregistern

³⁸ Das VerfG Bbg, Urt. vom 19. Juni 2003, Az. 98/02, juris, Rn. 36 f., stellt fest, dass Art. 68 LV eine bestimmte Form nicht vorsieht und es der Autonomie des Landtags entspreche, wenn er in der Formenwahl frei sei.

³⁹ Zur hierneben erfolgenden Verstetigung der Einbeziehung Dritter in das Register vgl. allg. *Klein* (Fn. 33), Art. 40 Rn. 79.

⁴⁰ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 9; *Glauben* (Fn. 36), S. 918.

⁴¹ Vgl. *Hoppe* (Fn. 32), S. 40.

⁴² Weitere in der juristischen Diskussion am Rande behandelte Grundrechte, wie das der Presse- und Medienfreiheit oder Grundrechte der politischen Parteien, bleiben nachfolgend unerörtert, da diese außerhalb des Fokus des Gutachtenauftrags liegen, der auf die Möglichkeiten der Erfassung der organisierten Interessenvertretung gerichtet ist. Insoweit wird auf die dargestellten gesetzlichen Regelungen zu den Ausnahmen von der Registrierungspflicht verwiesen.

⁴³ *Hoppe* (Fn. 32), S. 40; *Schmedes* (Fn. 34), S. 556 f.; *Sodan*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, S. 193, 198 f.; *Austermann*, Das neue Lobbyregistergesetz des Bundes, NVwZ 2021, S. 585, 587; siehe auch *Martin Morlok*, Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern am 4. Dez. 2019, APr Nr. 7/64, S. 7; *Martin Klein*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. Febr. 2021, APr 17/1312, Stellungnahme 17/3592, S. 3.

wegen des staatlichen Registrierungs- und Offenbarungsverlangens prinzipiell Grundrechtsrelevanz zukommt, also ein Grundrechtseingriff vorliegt.⁴⁴ So stelle es einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar, wenn ein Interessenvertreter seiner Tätigkeit nur dann nachgehen dürfe, sofern er sich mit den erforderlichen Angaben registriere.⁴⁵

Es erscheint aber durchaus fragwürdig, ob die Grundrechte – abgesehen vom Petitionsrecht⁴⁶ – tatsächlich ein Recht der Interessenvertreter auf Kontaktaufnahme und Unterbreitung ihrer Anliegen gegenüber Verfassungsorganen gewährleisten.⁴⁷ Nur dann würde den Landtag und seine Mitglieder (oder die Landesregierung) eine entsprechende Verpflichtung

⁴⁴ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008, Az. WD 3-3000-408/08, Zum Entwurf eines Lobbyismus-Gesetzes, S. 6; das Gutachten findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412420/6d4f73dc4120e86c40a0da780d9865dc/WD-3-408-08-pdf-data.pdf>;

Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021, Stellungnahme zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus (Lobbyregistergesetz), S. 4; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 9, 13 f., 16; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht), Gutachtliche Stellungnahme zur Klärung von Rechtsfragen zum Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim Landtag – Thüringer Beteiligtentransparenzregistergesetz – (ThürBeteiltransG), S. 23 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 17 f.

⁴⁵ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 6. Es stellt sich allerdings die – in der Diskussion bislang nicht explizit aufgeworfene – Frage, ob oder inwiefern sich gesetzlich verpflichtend ausgestaltete Register von denen unterscheiden, die als Geschäftsordnungsregeln ergehen und von deren fehlender Grundrechtsrelevanz einhellig ausgegangen wird (s.o. a bb). Ein Unterschied struktureller Natur der Register und ihrer Wirkungen besteht nämlich nicht: Auch ein auf Grundlage einer Geschäftsordnung errichtetes Register verlangt die Angabe bestimmter Informationen und sieht Sanktionen vor – zuvörderst den Ausschluss von parlamentarischen Anhörungen. Ebenso ist die Entscheidung der Interessenvertreter, sich registrieren zu lassen oder nicht, völlig unabhängig von der Rechtsnatur der jeweiligen Normierung zu treffen.

⁴⁶ Ob anderes für die Koalitionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gilt, wird nachfolgend behandelt.

⁴⁷ Ähnlich Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 18. Juli 2007, WD-3-266/07, Transparenz bei der Anhörung von Interessenvertretern durch den Bundestag oder die Bundesregierung, S. 4 f., 7: In Rechtspositionen der Interessenvertreter werde durch einen Transparenzvorbehalt (Offenlegung der Finanzierungsquellen als Voraussetzung einer Beteiligung an Ausschussanhörungen) nicht eingegriffen, da das GG keinen Anspruch der Bürger vorsehe, auf die Entscheidungsfindung der gesetzgebenden Gewalt direkt Einfluss zu nehmen, außer über Wahlen und Abstimmungen. Mit der Anhörung von Interessenvertretern werde daher kein subjektiv-öffentliches Recht erfüllt. Das Gutachten folgert, eine gesetzliche Ausgestaltung des Transparenzvorbehalts stelle mangels eines gewichtigen sachlichen Grundes (im Sinne der oben, a bb, dargestellten Judikatur des BVerfG) eine unzulässige Beschränkung der Geschäftsordnungsautonomie dar. Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/412422/0256de312bb77572f638d5c43a8b3a36/wd-3-266-07-pdf-data.pdf>.

treffen, Interessenvertretern die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme (auch etwa zur Teilnahme an einer parlamentarischen Anhörung) zu gewähren. Dieser Frage wird bei der Behandlung der einzelnen Grundrechte weiter nachgegangen.

Die Grundrechtsbetroffenheit hängt jedenfalls davon ab, wie die Interessenvertretung definiert wird. Fällt ein bestimmtes Verhalten schon nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, liegt auch keine Grundrechtsbeeinträchtigung vor, die im Rahmen der weiteren Ausgestaltung des Gesetzes zu berücksichtigen wäre.

Da eine Erweiterung der *organisierten* Interessenvertretung in den Blick genommen wird, sollte ein etwaiges brandenburgisches Gesetz die nicht regelmäßig erfolgende Kontaktaufnahme natürlicher Personen (aber auch von Unternehmen) in eigenen (persönlichen) Angelegenheiten ausnehmen. Hierbei können bestehende gesetzliche Normierungen vorbildhaft herangezogen werden (etwa § 2 Abs. 3 Nr. 1-3 LobbyRG).

Auch könnte daran gedacht werden, die Erheblichkeit einer Interessenvertretung zu definieren und unwesentliche Einflussnahmen von vornherein auszunehmen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LobbyRG, § 3 Abs. 2 TRegG BW, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG, s.o. I. 2. b ee). Hiermit würde zugleich der Freiheit des Mandats der Mitglieder des Landtags Rechnung getragen (s.u. c).

Im Folgenden wird geprüft, welche Grundrechte und weiteren verfassungsrechtlichen Positionen beeinträchtigt sein können.

aa) Informationelle Selbstbestimmung

Eine durch Landesgesetz eingeführte Registrierungspflicht könnte gegen das in Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG sowie inhaltsgleich⁴⁸ in Art. 11 Abs. 1 LV gewährleistete Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen.⁴⁹

⁴⁸ VerfG Bbg, Beschl. vom 19. Mai 2017, Az. 9/17, juris, Rn. 18; VerfG Bbg, Beschl. vom 15. Nov. 2001, Az. 49/01, juris, Rn. 12.

⁴⁹ Vgl. jüngst allg. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Mai 2021 (Bearb. *Iwers*), Zulässigkeit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz zur Prüfung der Verfassungstreue von Beamten, S. 5 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/20.pdf>.

(1) *Schutzbereich und Eingriff*

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist vom BVerfG im sog. Volkszählungsurteil aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelt worden; das VerfG Bbg hat sich dieser Judikatur für Art. 11 Abs. 1 LV dem Grunde nach angeschlossen. Es gewährleistet dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen und schützt vor ihrer unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe. Dies gilt nicht nur im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung, sondern wegen der persönlichkeitsrechtlichen Grundlage des Grundrechts generell für die staatliche Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Geschützt werden prinzipiell alle persönlichen oder personenbezogenen Daten, auch solche, die nicht der Privat- oder Intimsphäre zurechnen. Angesichts der modernen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten gibt es „kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum“⁵⁰. Auch öffentliche oder allgemein zugängliche Daten einer Person sind geschützt.

Das Grundrecht steht nicht nur natürlichen, sondern über Art. 19 Abs. 3 GG, Art. 5 Abs. 3 LV prinzipiell auch juristischen Personen des Privatrechts zu.⁵¹

Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung stellen die Erhebung, die Sammlung, die Speicherung, die Verwendung und die Weitergabe personenbezogener Daten dar.⁵²

Mit der Erfassung der Interessenvertretung in einem Register und der Erhebung und Veröffentlichung verschiedener Daten des Betroffenen (bzw. der betroffenen Organisation) liegen die Voraussetzungen für die Annahme eines Eingriffs in das Grundrecht sachlich vor.⁵³

⁵⁰ BVerfG, Beschl. vom 24. Jan. 2012, Az. 1 BvR 1299/05, juris, Rn. 122 m.w.N.; ebenso VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 32; VerfG Bbg, Beschl. vom 19. März 2021, Az. 62/19, juris, Rn. 43.

⁵¹ BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03 u.a., juris, Rn. 149 ff. m.w.N., auch zum enger gezogenen Schutz, der juristischen im Vergleich zu natürlichen Personen gewährt wird.

⁵² BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209/83 u.a., juris, Rn. 149; BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris, Rn. 136, st. Rspr.; VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 3/96, juris, Rn. 30 ff.; VerfG Bbg, Beschl. vom 15. April 2010, Az. 37/09, juris, Rn. 22; VerfG Bbg, Beschl. vom 19. März 2021, Az. 62/19, Rn. 43.

⁵³ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, 2018, S. 267.

Fraglich ist allerdings, wie es sich auswirkt, dass die Registrierung nur auf Antrag hin erfolgt, also ein selbstbestimmtes Handeln des Interessenvertreters voraussetzt. Man könnte hier der Auffassung sein, der Grundrechtsträger bestimme in diesem Fall gerade selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten. Im Falle einer freiwillig erfolgenden Datenübermittlung wird aber jedenfalls kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angenommen.⁵⁴

Auch die Eingriffsqualität der Registrierungspflicht könnte hinterfragt werden: Das BVerfG definiert den „klassischen“ Eingriff⁵⁵ nämlich als Maßnahme, die „unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt“.⁵⁶ Eine ohne weiteres eintretende Freiheitsverkürzung⁵⁷ wird vorliegend aber nicht bewirkt, da das Grundrecht selbst die Interessenvertretung nicht gewährleistet – diese ist von seinem Schutzbereich nicht umfasst – und die Registrierung nicht pflichtig gestellt wird und ohne weiteres durchsetzbar wäre, sondern von der Entscheidung des Betroffenen abhängt.

Damit ist zu prüfen, ob die mit der Registrierung verbundene Hergabe von Daten tatsächlich in ausreichendem Maße freiwillig erfolgt, wenn der Landtag die Möglichkeit zur Interessenvertretung von einer vorherigen Registrierung abhängig macht und ob deshalb ggf. (wenigstens) ein mittelbarer oder faktischer Eingriff⁵⁸ in das Grundrecht anzunehmen ist.

Bei dieser Prüfung wird entscheidend auf die Schwere des Nachteils abzustellen sein, den der Interessenvertreter hinzunehmen hat, wenn er die Registrierung verweigert. So ist für den Fall eines sog. Grundrechtsverzichts, der vergleichend herangezogen werden kann, prinzipiell anerkannt, dass Grundrechtsberechtigte in die Beeinträchtigung ihrer Grund-

⁵⁴ H.M., vgl. nur *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 54 m.w.N.

⁵⁵ *Jarass* (Fn. 54), Vorb. vor Art. 1 Rn. 27 m.w.N.; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Vor Art. 1 Rn. 76.

⁵⁶ BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91 – *Osho*, juris, Rn. 68.

⁵⁷ *Sachs* (Fn. 55), Vor Art. 1 Rn. 80.

⁵⁸ *Jarass* (Fn. 54), Art. 2 Rn. 53, Vorb. vor Art. 1 Rn. 28.

rechte (bzgl. konkreter Teilaspekte) einwilligen können mit der Folge, dass ein Grundrechtseingriff ausscheidet.⁵⁹ Vorausgesetzt ist aber, dass die Einwilligung freiwillig erteilt wird, woran es fehlt, wenn mit ihrer Verweigerung gravierende Nachteile verbunden sind.⁶⁰

Auch bei der Unterscheidung eines rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriffs von einer unerheblichen, bloßen sonstigen Beeinträchtigung eines Grundrechts kommt es in Fällen, in denen der Betroffene vor die Wahl gestellt wird, entweder das staatlicherseits gewünschte Verhalten an den Tag zu legen oder aber Nachteile hinzunehmen, entscheidend auf die Schwere des drohenden Nachteils und auf die davon ausgehende Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit des Betroffenen an.

Eine die Freiwilligkeit einer Einwilligung ausschließende (Zwangs-)Situation hat das BVerfG etwa im Falle des Einsatzes eines Lügendetektors bejaht. Für den Betroffenen stelle sich der Einsatz des Geräts als „günstige Gelegenheit“ dar, einer Freiheitsstrafe zu entgehen, die er nicht ausschlagen dürfe. Eines Schutzes gegen staatliche Eingriffe bedürfe aber nur derjenige nicht, der wählen könne, was hier nicht der Fall sei.⁶¹

Der Eingriffscharakter einer Maßnahme wurde von der Rechtsprechung etwa in den folgenden Fällen mangels Erheblichkeit der Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit verneint:

Die Verknüpfung der Mitgliedschaft in einer Arbeitgebervereinigung mit bestimmten Vorteilen (anwaltliche Vertretung), die Nichtmitgliedern nicht gewährt wurden, sah das BVerfG als unproblematisch an. Dass Organisierte anders behandelt würden als Nichtorganisierte stelle keine Verletzung der negativen Koalitionsfreiheit dar, da kein Zwang oder Druck ausgeübt werde, einer Organisation beizutreten. Die rechtliche Freiheit, sich einer Organisation anzuschließen oder nicht anzuschließen, werde nicht berührt. Faktisch könne die Vorteilsgewährung in Einzelfällen einen Anreiz zum Beitritt bieten, in der Regel sei „aber nicht anzunehmen, daß eine solche Motivation – nämlich der Wunsch, sich auch in kleinen und

⁵⁹ Jarass (Fn. 54), Art. 2 Rn. 54, Vorb. vor Art. 1 Rn. 35 f. m.w.N.

⁶⁰ BVerwG, Urt. vom 22. Okt. 2003, Az. 6 C 23/02, juris, Rn. 19; Jarass (Fn. 54), Art. 2 Rn. 54, Vorb. vor Art. 1 Rn. 36 m.w.N.

⁶¹ BVerfG, Beschl. vom 18. Aug. 1981, Az. 2 BvR 166/81, juris, Rn. 3; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17. März 2004, Az. 1 BvR 1266/00, juris, Rn. 34-36 – Ausschluss der Sozialhilfe bei Wohnortwechsel trotz Zuweisung für Spätaussiedler als mittelbarer Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit; BVerfG, Beschl. vom 23. Mai 2018, Az. 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14, juris, Rn. 75 f. – mittelbarer Eingriff bejaht, wenn Rentenanspruch entfällt, falls landwirtschaftlicher Hof nicht abgegeben wird; vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Mai 2021 (Bearb. Iwers) (Fn. 49), S. 14 f.

einfachen Arbeitsgerichtsprozessen vertreten zu lassen – die Entschließungsfreiheit fühlbar beeinträchtigt.“⁶²

Keinen Eingriff erkannte das BVerwG in einem Schulbetretungsverbot, das gegenüber Ansteckungsverdächtigen im Falle der Impfverweigerung (Masern) ausgesprochen wurde. Hierin liege kein faktischer Impfbzwang, da lediglich ein temporärer Ausschluss vom Schulbetrieb erfolgte. Die mit dem Betretungsverbot verbundenen Beeinträchtigungen erreichten keinen Belastungsgrad, der den Betroffenen gegen seinen Willen zur Teilnahme an der Impfung drängen könnte.⁶³

Anders judizierte das BVerfG in einem Fall, der die Akkreditierung der Studiengänge privater Hochschulen betraf und der im vorliegenden Zusammenhang von besonderem Interesse ist. Den privaten Hochschulen war durch Landesgesetz zwar nicht zwingend aufgegeben worden, Studiengänge in einer bestimmten Art und Weise zu gestalten oder nur akkreditierte Studiengänge anzubieten, wohl aber war die Akkreditierung zur Voraussetzung einer staatlichen Anerkennung als Hochschule und der Gleichstellung mit staatlichen Hochschulen im Studienabschluss-, Prüfungs- und Graduierungsrecht gemacht worden. Der Betrieb einer Hochschule ohne staatliche Anerkennung, der unterbunden werden konnte, stellte eine Ordnungswidrigkeit dar, und die staatliche Anerkennung konnte aufgehoben werden, wenn es an der Akkreditierung fehlte. Hierin erkannte das BVerfG einen Eingriff in die Hochschulfreiheit, da die Akkreditierung nicht lediglich ein staatliches Gütesiegel darstelle, sondern eine für den Betrieb einer Hochschule unerlässliche Voraussetzung sei und faktisch erzwungen werde.⁶⁴

Vergleicht man die Registrierung in einem Lobbyregister mit den dargestellten Fallgestaltungen, wird man nicht davon ausgehen können, dass die Einwilligung in die Registrierung den notwendigen Freiheitsgrad aufweist, um sie als freiwillig qualifizieren zu können. Die Interessenvertreter werden vor die Wahl gestellt, entweder auf ihre Tätigkeit vollständig und dauerhaft (und nicht nur temporär, wie im Fall des Schulausschlusses) zu verzichten oder aber sich registrieren zu lassen. Wie im Fall der Akkreditierung der Studiengänge wird die

⁶² BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 1972, Az. 1 BvR 13/69, juris, Rn. 17.

⁶³ BVerwG, Urt. vom 22. März 2012, Az. 3 C 16/11, juris, Rn. 28.

⁶⁴ BVerfG, Beschl. vom 17. Febr. 2016, Az. 1 BvL 8/10, juris, Rn. 50 f.

Registrierung zur unerlässlichen Voraussetzung der Tätigkeit gemacht und faktisch erzwungen. Es handelt sich auch nicht, wie im Fall der Vorteilsgewährung an Mitglieder eines Arbeitgeberverbandes, um eine Marginalie, um einen kleinen Ausschnitt eines komplexen Lebenssachverhalts, sondern um die Möglichkeit zur Interessenvertretung gegenüber einem Landesparlament, die negiert wird. Der Nachteil, der mit der fehlenden Registrierung verbunden ist, ist also gravierend.

Trotz dieses Befundes verbleiben Zweifel an der hiermit *prima vista* festgestellten Beeinträchtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Diese Zweifel gründen in der besonderen Stellung des Landtags als gewählter Vertretung des Volkes und als Verfassungsorgan, das im Rahmen seiner Parlamentsautonomie souverän über das bei ihm geltende Verfahren entscheidet. Es stünde dem Landtag theoretisch etwa frei, Vertreter organisierter Interessen bei parlamentarischen Anhörungen nicht oder nur ausnahmsweise zuzulassen und sich stattdessen auf die Anhörung von Sachverständigen zu konzentrieren. Da verfassungsrechtlich begründete Ansprüche (privater) Dritter auf Beteiligung am parlamentarischen Verfahren nicht ersichtlich sind (zur Diskussion, ob dies für bestimmte Grundrechte anders zu sehen ist, sogleich, ee), ff)), ist es schwer nachvollziehbar, dass eine konditionierte (von einer Registrierung abhängige) Zulassung, die Beteiligungsmöglichkeiten erstmals gesetzlich aufzeigt,⁶⁵ einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen soll.⁶⁶

Dem lässt sich auch kaum entgegnen, es handele sich deshalb um einen Eingriff, weil die Interessenvertretung ohne die (neue) Regelung frei und unkonditioniert möglich gewesen sei. Die „freie“ Interessenvertretung stellt keine (grund-)rechtlich eingeräumte Befugnis dar. Der Freiraum ist vielmehr allein durch eine regulatorische Untätigkeit des Landtags eröffnet, zu deren Aufrechterhaltung er nicht verpflichtet, an die er nicht gebunden ist.

⁶⁵ Anders als in den Fällen der Hofabgabe und der Versagung von Sozialhilfe (s.o., Fn. 61) stehen hier auch gerade keine grundrechtlich gewährleisteten Ansprüche in Rede.

⁶⁶ Eine vergleichbare Problematik ist auch in Bezug auf das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit bekannt. Aus diesem prinzipiell abwehrrechtlich konzipierten Grundrecht, das immerhin ein Recht auf Durchführung einer Versammlung garantiert, ergibt sich kein Anspruch auf (unkonditionierte) Zulassung zu einer bestimmten Versammlungsstätte; BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 1992, Az. 7 C 34/91, juris, Rn. 14: „Denn die Entscheidung über Ort und Zeit der Versammlung setzt die rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort voraus; Art. 8 GG begründet also kein Benutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht“.

(2) Rechtfertigung

Nimmt man trotz dieser Zweifel mit der h.M. einen Grundrechtseingriff an, ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu prüfen. Das BVerfG hat bereits im Volkszählungsurteil klargestellt, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern der Einzelne Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen hat. Voraussetzung ist eine dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit⁶⁷ entsprechende gesetzliche Grundlage, die das Gebot der Verhältnismäßigkeit wahrt⁶⁸ und hinreichende organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen trifft, die der Gefahr einer Grundrechtsverletzung entgegenwirken⁶⁹.

Eine solche gesetzliche Grundlage kann der Landtag schaffen, das Gesetz muss dann Voraussetzungen und Umfang der Grundrechtsbeeinträchtigung hinreichend klar umschreiben. „Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind ... bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen.“⁷⁰ Diesen Anforderungen kann der brandenburgische Gesetzgeber durch eine entsprechende Ausgestaltung der Registrierungspflicht genügen.

Nach dem Gebot der Verhältnismäßigkeit sind Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur hinzunehmen, wenn „ein legitimer Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt“⁷¹ wird.

Legitimer Zweck eines Registers der Interessenvertretungen ist die mit diesem für die Öffentlichkeit einhergehende Verbesserung der Transparenz des Verfahrens der Gesetzgebung – es wird prinzipiell offengelegt, welche Interessenvertretungen hier Einfluss nehmen

⁶⁷ BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209/83 u.a., juris, Rn. 150 f. (st. Rspr.); VerfG Bbg, Beschl. vom 21. April 2005, Az. 56/04, juris, Rn. 29.

⁶⁸ BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209/83 u.a., juris, Rn. 150 f. (st. Rspr.); VerfG Bbg, Beschl. vom 21. April 2005, Az. 56/04, juris, Rn. 29; VerfG Bbg, Beschl. vom 15. April 2010, Az. 37/09, juris, Rn. 21; VerfG Bbg, Beschl. vom 18. Sept. 2008, Az. 13/08, juris, Rn. 22.

⁶⁹ BVerfG, Beschl. vom 12. April 2005, Az. 2 BvR 1027/02, juris, Rn. 122, *Jarass* (Fn. 54), Art. 2 Rn. 66; VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Apr. 2005, Az. 56/04, juris, Rn. 29.

⁷⁰ BVerfG, Beschl. vom 24. Jan. 2012, Az. 1 BvR 1299/05, juris, Rn. 169; BVerfG, Beschl. vom 10. Nov. 2020, Az. 1 BvR 3214/15, juris, Rn. 98.

⁷¹ BVerfG, Beschl. vom 4. April 2006, Az. 1 BvR 518/02, juris, Rn. 82.

können und, je nach Ausgestaltung des Registers, wie sich Finanzierungsquellen, Auftraggeber und mitgliedschaftliche Zusammenhänge darstellen.⁷²

Ein öffentlich einsehbares Register ist auch geeignet, diesen Zweck zu erfüllen. Dies gilt unabhängig von der Frage, wie weit sein Anwendungsbereich gefasst wird und wie umfangreich die in ihm erfassten Informationen sind, da das Verhältnismäßigkeitsgebot eine vollständige Zweckerreichung nicht fordert, sondern für die Qualifizierung eines Mittels als geeignet vielmehr gilt: „Auf Gesetzesebene genügt es, wenn die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung besteht, die zugelassenen Maßnahmen also nicht von vornherein untauglich sind, sondern dem gewünschten Erfolg förderlich sein können.“⁷³ Dies ist das Register in jedem Falle.⁷⁴

Die Erforderlichkeit eines Mittels ist gegeben, wenn es nicht über das zur Verfolgung des Zweckes der Maßnahme notwendige Maß hinausgeht. Dies ist nicht der Fall, wenn das verfolgte Ziel auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das weniger belastend ist, insbesondere das betroffene Grundrecht weniger einschränkt.⁷⁵ Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.⁷⁶ Das Register ist nach diesem Maßstab auch erforderlich, da ein milderer Mittel, das gleichermaßen geeignet wäre, die gewünschte Transparenz herzustellen, nicht ersichtlich ist.⁷⁷

Das Mittel muss angemessen sein, das heißt, die Belastung des Einzelnen muss zumutbar sein. Das BVerfG verlangt hier, dass „bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des

⁷² So bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 18; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 9; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 10; *Schmedes* (Fn. 34), S. 556.

⁷³ BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1999, Az. 1 BvR 2226/94 u.a., juris, Rn. 214; BVerfG, Beschl. vom 18. Dez. 2018, Az. 1 BvR 142/15, juris, Rn. 86.

⁷⁴ Vgl. *Michaelis* (Fn. 53), S. 253; *Schwaneck*, Lobbyismus und Transparenz, 2019, S. 318 f.; krit. Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 20 m.w.N.

⁷⁵ BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, juris, Rn. 103 m.w.N.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 20 Rn. 119 m.w.N.

⁷⁶ BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, juris, Rn. 103 m.w.N.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 20 Rn. 122 m.w.N.

⁷⁷ Auch eine Regelung über die Geschäftsordnung des Landtags kommt hier nicht als Alternative in Betracht, da diese gegenüber Dritten nicht verpflichtend ist und kein Bußgeld zulässt.

Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt“ wird.⁷⁸ Abzuwägen ist also zwischen dem zu schützenden Rechtsgut, seiner Wertigkeit und der ihm drohenden Gefahr einerseits⁷⁹ und der Schwere des Grundrechtseingriffs andererseits. Wegen seines personalen Elements wird für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dabei eine „strikte“ Prüfung der Verhältnismäßigkeit verlangt, die jedenfalls strenger als für die allgemeine Handlungsfreiheit ausfallen soll.⁸⁰

Der Gedanke der Transparenz der politischen (parlamentarischen) Entscheidungsprozesse findet seinen prominentesten Ausdruck im Prinzip der Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV). Der Vorgang der Willensbildung (Beratung) und Entscheidung (Wahlen, Abstimmungen) soll von der interessierten Öffentlichkeit verfolgt werden können. Das BVerfG führt hierzu aus:

„Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ... ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Er ermöglicht dem Bürger die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger“.⁸¹

Der mit dem Register verfolgte Gedanke der Verbesserung der Transparenz ist zwar nicht gleichzusetzen mit dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit, und es besteht auch kein allgemeiner verfassungsrechtlicher Öffentlichkeitsgrundsatz⁸². Die Ausweisung derjenigen beteiligten Dritten, die die politischen Entscheidungsprozesse als Vertreter bestimmter Inte-

⁷⁸ BVerfG, Beschl. vom 12. Jan. 2016, Az. 1 BvL 6/13, juris, Rn. 53; *Jarass* (Fn. 54) Art. 20 Rn. 120 m.w.N.

⁷⁹ BVerfG, Beschl. vom 24. Mai 2005, Az. 1 BvR 1072/01, juris, Rn. 66; *Jarass* (Fn. 54), Art. 20 Rn. 121 m.w.N.

⁸⁰ *Jarass* (Fn. 54), Art. 2 Rn. 62 m.w.N.

⁸¹ BVerfG, Beschl. vom 15. Jan. 2019, Az. 2 BvL 1/09, juris, Rn. 59; *Jarass* (Fn. 54), Art. 42 Rn. 1 m.w.N.

⁸² So kann insbesondere der Landtag die Öffentlichkeit gem. Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV ausschließen.

ressen zu beeinflussen suchen, vermag aber dazu beizutragen, die Hintergründe der Entscheidungen und die hieran Beteiligten über das durch die Parlamentsöffentlichkeit Gewährleistete hinaus zu erhellen. Die Kontrollmöglichkeiten der Bürger gegenüber dem Parlament (und der Regierung) werden hierdurch intensiviert. Der Erhöhung der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse kommt gerade dann besonderes Gewicht zu, wenn das Vertrauen der Wähler in die Unmittelbarkeit und Unverfälschtheit des politischen Willensbildungsprozesses „von unten nach oben“ getrübt ist, weil der Eindruck entsteht, die politischen Entscheidungen würden mehr oder weniger stark der Einflussnahme anonym bleibender Interessenvertretungen ausgesetzt sein (hierzu eingehend noch unten, ee 2)).⁸³ Dem mit der Errichtung des Registers verfolgten Zweck ist vor diesem Hintergrund ein hoher Stellenwert zuzumessen.

Die Schwere des Eingriffs ist abhängig von der Ausgestaltung des Registers im Einzelnen. Die bloße öffentliche Darlegung, dass ein bestimmter Verband oder bestimmte andere Interessenvertreter Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse des Landes Brandenburg nehmen möchten, ist für sich betrachtet eigentlich profan und stellt keinen schweren Grundrechtseingriff dar. Je mehr Informationen zur „Person“ des Betroffenen aber abgefragt werden und je stärkeren „personalen“ Gehalt (zu Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen s.u. bb 1)) diese aufweisen, je mehr sie zur Kenntnis der Strukturen des Interessenvertreters, seines Anliegens, seiner Finanzierung und des Umfangs der Tätigkeit beitragen, desto schwerer wiegt der Eingriff.⁸⁴ Gleiches gilt, je geringer der Beitrag eines einzelnen, möglicherweise noch besonders sensiblen Datums zur Erfüllung des legitimen Interesses der Öffentlichkeit an der Verbesserung der Transparenz des Entscheidungsprozesses ist. Schließlich wird das Gewicht der Interessenvertretung (punktuell oder regelmäßig erfolgend) zu berücksichtigen und in Abwägung mit den Anforderungen zu bringen sein, die das Register an die zu veröffentlichenden Daten stellt.

⁸³ Vgl. *Austermann* (Fn. 43), S. 585 f.

⁸⁴ Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 18 f.; *Martin Klein*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. Febr. 2021, APr 17/1312, Stellungnahme 17/3592, S. 3: Das Lobbyregister muss sich auf diejenigen Daten beschränken, die notwendig zur Sicherung der Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Staatsorgane und geeignet sind, eine potentielle Einflussnahme nachvollziehbar zu machen.

Um dem Grundsatz der Angemessenheit des Eingriffs Rechnung zu tragen, sollten die im Folgenden dargestellten Gesichtspunkte Berücksichtigung finden:

In Bezug auf natürliche Personen ist die Einbeziehung personenbezogener Daten problematisch. Dies gilt vor allem für Geburtsname, -datum und -ort und für die (elektronischen) Kontaktdaten (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b-d LobbyRG). Hier ist bereits zweifelhaft, ob überhaupt ein Erkenntnisgewinn im Sinne der Herstellung von Transparenz bzgl. der Einflussnahme auf Gesetzgebungsprozesse mit diesen Daten verbunden ist.⁸⁵ Daher ist es konsequent, wenn diese Angaben von der Veröffentlichung ausgenommen werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 LobbyRG).

Ähnliches gilt in Bezug auf die Angaben organisierter Interessenvertretung. Die unter § 3 Abs. 1 Nr. 2 LobbyRG aufgeführten Daten können erfasst und öffentlich gemacht werden, ohne dass dies unangemessen wäre; Zweifel bestehen insoweit allerdings hinsichtlich der Kontaktdaten der Vertreter der Organisationen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c LobbyRG). Zu Recht jedenfalls werden die Kontaktdaten und der Wohnort der die Interessenvertretung tatsächlich wahrnehmenden Personen nicht erfasst (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d LobbyRG). Mitgliederzahl und weitere Mitgliedschaften (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e LobbyRG) können erfasst werden, da hiermit die Potenz einer Organisation beschrieben wird. Auch die Angabe einer vorherigen Tätigkeit als Mitglied des Landtags oder der Landesregierung (Art. 3 Abs. 2 BayLobbyRG) ist – aus naheliegenden Gründen⁸⁶ – zumutbar. Sämtliche weiteren, in § 3 Abs. 1 Nr. 3-8 LobbyRG aufgeführten Angaben zu Interessen- und Vorhabensbereich und der Tätigkeit, zu etwaigen Auftraggebern⁸⁷ (wiederum mit Ausnahme der Kontaktdaten), zur Anzahl der Beschäftigten und zu den mit der Interessenvertretung verbundenen finanziellen

⁸⁵ *Martin Klein* (Fn. 43), S. 3; a.A. wohl Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 16 f.

⁸⁶ Vgl. BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 304 – Offenlegung der Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten.

⁸⁷ Ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 11.

Aufwendungen sowie zu Zuwendungen, Zuschüssen⁸⁸ und Schenkungen und zu Jahresabschlüssen oder Rechenschaftsberichten⁸⁹ dienen der Offenlegung der Art und der (potentiellen) Wirkmächtigkeit der Interessenvertretung und der ggf. hinter ihr stehenden Dritten.⁹⁰ Ob dagegen auch aus der Interessenvertretung generierte Einnahmen erfasst werden könnten, womöglich bezogen auf den einzelnen Auftrag, erscheint mindestens unter Wettbewerbsgesichtspunkten (Geschäftsgeheimnis) sehr fraglich (vgl. aber die oben, I. 3. c, dargestellten Inhalte des EU-Transparenzregisters).⁹¹

Soweit das BVerfG verlangt, dass der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen trifft, die der Gefahr einer Grundrechtsverletzung entgegenwirken, dürfte vorliegend vor allem vorzusehen sein, dass die Registrierung bei nicht mehr ausgeübter Interessenvertretung gelöscht oder letzteres kenntlich gemacht wird.

Grundrechtseingriffe können durch Übergangs-, Befreiungs-, Ausnahme- und Kompensationsregelungen gemildert werden und ggf. erst hierdurch als verhältnismäßig zu qualifizieren sein. In Betracht kommt auch die Möglichkeit, bestimmte Angaben nur auf freiwilliger Basis zu verlangen.⁹² So wird etwa mit § 4 Abs. 5 LobbyRG schutzwürdigen Interessen Rechnung getragen und werden Daten nicht veröffentlicht. Die weiter in § 3 Abs. 2 LobbyRG zusätzlich vorgesehene Möglichkeit zur Verweigerung der Angabe der genannten finanziellen Daten

⁸⁸ Zur Problematik der Finanzierung von Lobbygruppen durch die öffentliche Hand und den Transparenzgewinn im Falle der Offenlegung über ein Register siehe *Christian Waldhoff*, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport des Sächsischen Landtags am 22. April. 2021, APr 7/01-16 A, S. 7.

⁸⁹ Ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 10; vgl. auch OVG Sachsen, Beschl. vom 10. März 2010, Az. 3 B 366/09, juris, Rn. 8 ff. – Veröffentlichung der Empfänger von EU-Agrarsubventionen im Internet.

⁹⁰ Zur Zulässigkeit der Erfassung betriebs- und berufsbezogener Daten siehe Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 10 f.: Die Erhebung dieser Daten sei seit langem auf spezialgesetzlicher Grundlage möglich (z.B. §§ 325 ff. HGB, 161 AktG, 23 Parteiengesetz) und nur problematisch, wenn aus der Veröffentlichung eine besondere Beeinträchtigung folge, wie z.B. ein Rückschluss auf die Vermögenssituation der Gesellschafter (private Beeinträchtigung) oder auf den Kundenstamm oder die Preisbildung eines Unternehmens (Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation). Während diese Probleme bei Mitgliederverbänden nicht aufträten, könnten sie selbstständig tätige Lobbyisten betreffen, wenn Honorare oder der Kundenstamm offengelegt werden müssten. Bei angestellten Lobbyisten sei es kaum zu rechtfertigen, wenn das ganze Unternehmen seine Finanzen etc. offenlegen müsse.

⁹¹ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 11.

⁹² Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 16.

dürfte dagegen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zwingend erforderlich sein;⁹³ entsprechend wird sie in Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG auf den Fall des Vorliegens schutzwürdiger Interessen beschränkt und fehlt eine vergleichbare Regelung in Bezug auf die für die Interessenvertretung getätigten Aufwendungen in § 2 Abs. 1 Ziff. 9 TRegG BW.

Im Ergebnis ist der in der Registrierung liegende (unterstellte) Grundrechtseingriff verfassungsrechtlich prinzipiell gerechtfertigt, sofern seine konkrete Ausgestaltung den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots genügt.⁹⁴

bb) Berufsfreiheit

Erfasst das Register die geschäftsmäßig betriebene Interessenvertretung, kann ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV, vorliegen.

(1) Schutzbereich und Eingriff

Als Beruf wird jede selbständig oder unselbständig ausgeübte Tätigkeit qualifiziert, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient bzw. dazu beiträgt. Der Begriff ist weit auszulegen und nicht auf traditionelle Berufsbilder begrenzt; auch die Interessenvertretung kann als Beruf ausgeübt werden.⁹⁵

Geschützt sind Berufswahl und -ausübung, d.h. die gesamte berufliche Tätigkeit.⁹⁶

Träger des Grundrechts sind natürliche und juristische Personen und Personenvereinigungen des Privatrechts, Art. 19 Abs. 3 GG, Art. 5 Abs. 3 LV; gemeinnützige Einrichtungen können sich lediglich im Bereich erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit auf das Grundrecht berufen.⁹⁷

⁹³ A.A. wohl Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 16.

⁹⁴ Ebenso *Martin Morlok* (Fn. 43), S. 7; tendenziell auch *Sodan* (Fn. 43), S. 198.

⁹⁵ *Oberding* (Fn. 1), S. 146 f.; *Michaelis* (Fn. 53), S. 262.

⁹⁶ Zum Ganzen *Jarass* (Fn. 54), Art. 12 Rn. 5 ff.

⁹⁷ *Jarass* (Fn. 54), Art. 12 Rn. 13.

Geschützt werden auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Dies sind

„alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen zählen etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.“⁹⁸

Als Eingriffe in die Berufsfreiheit kommen Normen mit Berufsbezug oder mit berufsregelnder Tendenz in Betracht. Erstere beziehen sich auf einen oder mehrere Berufe und machen hierzu verbindliche Vorgaben bzgl. des Ob und des Wie der beruflichen Tätigkeit. Hierzu rechnen Auskunftspflichten und Eingriffe in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.⁹⁹ Regelungen ohne Berufsbezug stellen dann Eingriffe dar, wenn sie eine berufsregelnde Tendenz aufweisen, sie „im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden“, ¹⁰⁰ und diese „nennenswert behindert“¹⁰¹ werden.¹⁰² Schließlich können Regelungen aufgrund ihrer mittelbaren oder tatsächlichen Auswirkungen die Berufsfreiheit beeinträchtigen, wenn sie nach Zielsetzung und Wirkung einem Eingriff gleichkommen.¹⁰³

Die Pflicht zur Registrierung stellte wegen des ansonsten angeordneten Ausschlusses von der Interessenvertretung gegenüber dem Landtag einen Grundrechtseingriff dar;¹⁰⁴ zusätzlich läge in den Auskunftspflichten ein Eingriff.

⁹⁸ BVerfG, Urt. vom 21. Okt. 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris, Rn. 182.

⁹⁹ Jarass (Fn. 54), Art. 12 Rn. 14.

¹⁰⁰ BVerfG, Urt. vom 17. Febr. 1998, Az. 1 BvF 1/91, juris, Rn. 96.

¹⁰¹ BVerfG, Beschl. vom 29. Nov. 1989, Az. 1 BvR 1402/87, 1 BvR 1528/87, juris, Rn. 47.

¹⁰² Jarass (Fn. 54), Art. 12 Rn. 15 m.w.N.

¹⁰³ Jarass (Fn. 54), Art. 12 Rn. 17 m.w.N.

¹⁰⁴ Oberding (Fn. 1), S. 146; zur Eingriffsqualität s.o. aa 1).

Wie bereits für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeführt (s.o. aa) 1)), wäre aber auch bzgl. der Berufsfreiheit vorstellbar, die gesetzlich aufgestellte Registrierungspflicht als Ausfluss der Parlamentsautonomie zu begreifen und einen hiermit verbundenen Grundrechtseingriff zu verneinen. Zwar ist es von der Berufsfreiheit gedeckt, den Beruf „Interessenvertreter“ zu wählen und auszuüben, Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV vermitteln aber keinen Anspruch auf eine unregelte Wahrnehmung der Interessenvertretung gegenüber dem Landtag.¹⁰⁵

(2) Rechtfertigung

In die Berufsfreiheit kann durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes eingegriffen werden, Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV, das dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügt. Bei der Registrierungspflicht handelte es sich um eine Berufsausübungsregelung,¹⁰⁶ die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann, den Betroffenen aber nicht übermäßig belasten darf.¹⁰⁷ Die – das Grundrecht nur unwesentlich beeinträchtigende¹⁰⁸ – Pflicht zur Registrierung lässt sich dem Grunde nach mit denselben Erwägungen rechtfertigen, die beim Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angegeben wurden.¹⁰⁹ Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung wäre im Zweifel anzunehmen, wenn die Angabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verlangt würde,¹¹⁰ da die für den Betroffenen entstehende Beeinträchtigung im Wettbewerb hoch, der der Öffentlichkeit mit den Daten vermittelte, über die mit den übrigen Angaben bereits vorliegenden Informationen hinausgehende Erkenntnisgewinn dagegen vergleichsweise gering wäre. Gleiches dürfte für freiberuflich tätige Interessenvertreter in Bezug auf die Offenlegung von Honoraren gelten.¹¹¹

¹⁰⁵ Vgl. bereits oben Fn. 66; zu der ähnlich gelagerten Problematik des Zugangs zu öffentlichen Ämtern siehe *Mann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 55 ff.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 12 Rn. 85; vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Mai 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 45 f.

¹⁰⁶ Ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 6; *Oberding* (Fn. 1), S. 147.

¹⁰⁷ Zum Ganzen siehe *Jarass* (Fn. 54), Art. 12 Rn. 33 ff., 44.

¹⁰⁸ *Oberding* (Fn. 1), S. 148; *Michaelis* (Fn. 53), S. 263 f.

¹⁰⁹ Vgl. auch *Oberding* (Fn. 1), S. 147 f.; *Michaelis* (Fn. 53), S. 263 f.

¹¹⁰ Ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 11; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 19.

¹¹¹ *Oberding* (Fn. 1), S. 152 f.; vgl. auch *Michaelis* (Fn. 53), S. 267 ff.

(3) *Sonderstellung der Rechtsanwälte*

Eine Besonderheit besteht in Bezug auf die berufliche Betätigung der Rechtsanwälte, die nicht lediglich in ihrem eigenen, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit an einer wirksamen und rechtsstaatlich geordneten Rechtspflege erfolgt. Der Rechtsanwalt ist „Organ“ der Rechtspflege. Die Berufsfreiheit umfasst daher auch das zwischen Rechtsanwalt und Mandant bestehende Vertrauensverhältnis samt dem hier bestehenden Recht und der Pflicht zur anwaltlichen Verschwiegenheit. Diese stellt eine Grundbedingung dafür dar, dass ein solches Vertrauen entstehen kann.¹¹² Das BVerfG führt hierzu aus:

„Als unverzichtbare Bedingung der anwaltlichen Berufsausübung hat sie teil am Schutz des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG. Diesem Schutz dient eine Reihe gesetzlicher Vorschriften (vgl. § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB; § 53 Abs. 1 Nr. 3 StPO, § 97 StPO), deren Ziel es ist, das Verhältnis zwischen Anwalt und Mandant gegen Störungen abzusichern.“¹¹³

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund wären Pflichten zur Registrierung, die an die anwaltliche Tätigkeit als Organ der Rechtspflege anknüpfen (wobei konkrete Fälle, die als Interessenvertretung die Pflicht zu einer Registrierung auslösen, wohl nur ausnahmsweise auftreten dürften), als Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV ganz regelmäßig nicht zu rechtfertigen.¹¹⁴ Anderes gilt aber, wenn der Rechtsanwalt nicht im Rahmen eines derartigen Mandats handelt, sondern sich als Lobbyist betätigt; die Abgrenzung wird Schwierigkeiten bereiten.¹¹⁵

¹¹² *Brüggemann*, in: Weyland, BRAO, 10. Aufl. 2020, § 3 Rn. 12; BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvR 1520/01, 2 BvR 1521/01, juris, Rn. 99-101.

¹¹³ BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvR 1520/01, 2 BvR 1521/01, juris, Rn. 101.

¹¹⁴ Eingehend Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 30 ff.

¹¹⁵ *Michaelis* (Fn. 53), S. 271 ff.; kritisch *Oberding* (Fn. 1), S. 153 ff.; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 12. März 2010, Az. WD 3-3000-095/10, Rechtsanwalt als Lobbyist: Verfassungsrechtlicher Schutz der Verschwiegenheit?, S. 3 f., hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/407306/531e3451f5b73f107b8e3e007b8cfe/WD-3-095-10-pdf-data.pdf>.

Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 20; insoweit wäre auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, nicht betroffen, vgl. Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 29; vgl. Gesetzesbegründung zu § 5 LG Bln, AH-Drs. 18/3563, S. 7: „Durch die gewählte Formulierung in Ziffer 6 für den Fall der Beteiligung von

cc) Petitionsrecht

Nach Art. 24 LV hat jeder das Recht, sich einzeln oder gemeinschaftlich mit Anregung, Kritik und Beschwerde an den Landtag zu wenden. Dieses Grundrecht steht natürlichen und juristischen Personen und Personenvereinigungen des Privatrechts zu.¹¹⁶ Die Pflicht, sich auch im Falle einer Petition, mit der ein bestimmtes Anliegen verfolgt wird, zuvor als Interessenvertreter registrieren lassen zu müssen, stellte einen Grundrechtseingriff¹¹⁷ dar, da die verfassungsrechtlich verbrieftete Möglichkeit, sich mit einer Petition an den Landtag wenden zu dürfen, unter die Bedingung der Registrierung gestellt würde.

Das Grundrecht ist vorbehaltlos gewährleistet, Eingriffe sind daher nur dann gerechtfertigt, wenn sie zum Schutz eines anderen Verfassungsgutes erfolgen und dabei dem Grundsatz der Herstellung praktischer Konkordanz genügen, wonach die sich gegenüberstehenden Verfassungsgüter zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen sind.¹¹⁸

Nimmt man an den Landtag gerichtete individuelle, auf den Einzelfall bezogene Anliegen aus der Definition der Interessenvertretung aus und legt weiter eine Erheblichkeitsschwelle fest, wird ganz regelmäßig die klassische Petition nicht zu einer Registrierungspflicht und damit nicht zu einem Eingriff in das Grundrecht führen. Klar und deutlich wäre aber eine entsprechende konkrete Ausnahmebestimmung (vgl. etwa § 2 Abs. 2 Nr. 3 LobbyRG).

Allerdings könnten (theoretisch) Fälle auftreten, in denen das Mittel der Petition (regelmäßig) gewählt wird, um die Pflicht zur Registrierung zu umgehen. Diese Fälle könnten über

Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen oder sonstiger Unternehmen, die Geschäfte für Dritte wahrnehmen, die Benennung ihrer Auftraggeberinnen oder Auftraggeber` wird die gesetzlich verpflichtende Auskunft über die Mandantschaft auf die Fälle begrenzt, in denen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Interessen im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens vertreten. Der Bereich der anwaltlichen Vertretung im Bereich der außergerichtlichen Rechtsdienstleistung, die im Sinne des § 2 Absatz 1 des Rechtsdienstleistungsgesetzes nur bei einer Rechtsberatung in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert, vorliegt, ist davon nicht betroffen. Mithin liegt hier mit Blick auf den Gesetzeszweck ein legitimer und verhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit der Anwaltschaft vor. Denn ansonsten könnte durch die Mandatierung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, etwa durch Wirtschaftsunternehmen, die vorliegend bezweckte Transparenz von staatlichen und gesellschaftspolitischen Meinungs- und Entscheidungsprozessen umgangen werden. In dem vorliegenden Fall würde die Anwaltschaft durch die Nennung ihrer Mandantschaft auch nicht gegen ihre Verpflichtungen zum Berufsgeheimnis verstoßen, weil sie durch eine gesetzliche Regelung hierzu befugt, mithin sogar verpflichtet wäre.“

¹¹⁶ Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Losebl. 2017, Art. 24; zu Art. 17 GG siehe Jarass (Fn. 54), Art. 17 Rn. 9.

¹¹⁷ Vgl. §§ 2, 6 Petitionsgesetz; Jarass (Fn. 54), Art. 17 Rn. 12 m.w.N.

¹¹⁸ Pagenkopf, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 17 Rn. 15.

eine entsprechende Rückausnahmegvorschrift erfasst werden (wenn man sie nicht von vornherein als missbräuchliche Schein-Petitionen aus dem Schutzbereich des Grundrechts ausschließt).¹¹⁹

dd) Vereinigungsfreiheit

Art. 9 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 LV schützen die Vereinigungsfreiheit. Die Vereinigungsfreiheit, die auch die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit (zu Personen- und Kapitalgesellschaften) umfasst, gewährleistet als individuelle Rechte die Gründung der Vereinigung, das Recht, ihr beizutreten und das Recht auf Betätigung innerhalb derselben. Im Rahmen der kollektiven Vereinigungsfreiheit sind die auf die Sicherung ihrer Existenz und Funktionsfähigkeit gerichteten Tätigkeiten sowie die Selbstbestimmung über ihre Organisation, die interne Willensbildung und die Führung der Geschäfte geschützt.¹²⁰

Dagegen wird, von der Mitgliederwerbung abgesehen, die über die dargestellten Elemente hinausgehende Tätigkeit der Vereinigung nach außen, im Rechtsverkehr, nicht gesondert geschützt; dem gemeinschaftlich verfolgten Zweck wird kein höherer Schutz zuteil, als wenn er individuell verfolgt würde.¹²¹

Da die Registrierungspflicht an eine nach außen gerichtete Betätigung der Vereinigung anknüpft, bleibt das Grundrecht unberührt.¹²²

ee) Koalitionsfreiheit

(1) Schutzbereich und Eingriff

Anders verhält es sich mit der Koalitionsfreiheit, die in Art. 9 Abs. 3 GG als Unterfall der Vereinigungsfreiheit und in Art. 51 LV eigenständig ausgestaltet wird. Dieses Grundrecht, das natürlichen Personen und den Koalitionen selbst (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden) zusteht, ist gerade durch seine Zweckbestimmung gekennzeichnet: Gewährleistet wird

¹¹⁹ Vgl. Gesetzesbegründung TReg BW, LT-Drs. 16/9738, S. 10: „Petenten ... müssen sich nicht registrieren lassen. Eine missbräuchliche Umgehung der Registrierung durch Einreichung einer Petition befreit allerdings nicht von der Registrierungspflicht.“

¹²⁰ Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 6, 8 m.w.N.

¹²¹ Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 9 m.w.N.

¹²² Sodan (Fn. 43), S. 199.

das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen (Koalitionen) zu bilden.

Erfasst werden damit vor allem auch die nach außen gerichteten koalitionsspezifischen Aktivitäten.¹²³ Hierzu rechnen alle außenwirksamen Tätigkeiten der Koalitionen, „sofern diese der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dienen. Der Schutz erstreckt sich auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen“¹²⁴. Geschützt werden vor allem der Abschluss von Tarifverträgen, der Streik und die Abwehraussperrung, nicht dagegen sonstige, nicht koalitionsspezifische Tätigkeiten, für die allein die sonstigen Grundrechte einschlägig sind.¹²⁵ Letzteres gilt insbesondere für die allgemeine politische Betätigung, die „nicht der Verbreitung und Durchsetzung berufspolitischer und sozialer Forderungen, also derjenigen Tätigkeiten, für die die Koalitionen im wesentlichen gegründet sind,“ dient, „sondern ausschließlich der Propagierung allgemeiner außen- und verteidigungspolitischer Ziele und Vorstellungen im Rahmen der politischen Willensbildung des Volkes“.¹²⁶

Im hier interessierenden Zusammenhang ist eine – in der juristischen Literatur oft zitierte – Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) von besonderem Interesse, die das Verhältnis der Koalitionen zu Regierung und Gesetzgeber in den Blick nimmt. Das BAG hat ausgeführt, das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG schütze „nicht etwa nur das für die koalitionsmäßige Betätigung Unerlässliche. Der Schutz der koalitionsmäßigen Betätigung ist nicht auf einen Kernbereich beschränkt. Er geht auch über den Bereich der Tarifautonomie hinaus und umfasst nicht nur Aktivitäten, die der Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch Tarifverträge dienen. Vielmehr gehört zu der geschützten Betätigungsfreiheit auch das Recht, im gesamten Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen die organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien darzustellen und zu verfolgen. Daher fallen unter sie auch Aktionen der Gewerkschaften, die nicht auf Mitgliederwerbung oder auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind, sondern

¹²³ Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 37 f.

¹²⁴ BVerfG, Beschl. vom 11. Juli 2006, Az. 1 BvL 4/00, juris, Rn. 70; BVerfG, Beschl. vom 3. April 2001, Az. 1 BvL 32/97, juris, Rn. 42 m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 27. April 1999, Az. 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95, juris, Rn. 49; BVerfG, Beschl. vom 14. Jan. 2015, Az. 1 BvR 931/12, juris, Rn. 62.

¹²⁵ Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 40, 42.

¹²⁶ BVerfG, Beschl. vom 7. April 1981, Az. 2 BvR 446/80, juris, Rn. 21; Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 42.

mit denen arbeits- oder wirtschaftspolitische Forderungen gegenüber Regierung oder Gesetzgeber vertreten werden sollen.“¹²⁷

Das BVerfG hat diese Entscheidung des BAG bestätigt. Die freie Darstellung organisierter Gruppeninteressen sei Bestandteil der Betätigungsfreiheit, allgemeinerpolitische Aussagen ohne Bezug zu den Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dagegen nicht.¹²⁸

Vor diesem Hintergrund erscheint es prinzipiell denkbar, dass die Koalitionen grundrechtlichen Schutz genießen, wenn sie Einfluss auf ein bestimmtes, etwa das Arbeitsrecht betreffendes Gesetzgebungsverfahren nehmen. Diese Interessenvertretung könnte von der Koalitionsfreiheit grundrechtlich geschützt sein¹²⁹ (wenn auch angesichts der Gesetzgebungskompetenz des Bundes insbesondere nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG – Arbeitsrecht einschließlich Betriebsverfassung, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung – auf Landesebene ein vergleichsweise geringer Anwendungsraum verbliebe).

Fraglich ist aber, wie weit ein solcher grundrechtlicher Schutz der Interessenvertretung gegenüber Legislative und Exekutive reichen kann, ob er auch das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen gegenüber den Verfassungsorganen (die von diesen dann auch angenommen und gemäß den einschlägigen – speziell zu schaffenden? – Verfahrensregelungen behandelt werden müssen) oder zur unmittelbaren Kontaktaufnahme zu Abgeordneten oder gar zur Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen umfasst.

In Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur wird eine derartige Konsequenz gezogen und angenommen, das Grundrecht begründe ein „*Zugangsrecht* der Koalitionen zu Abgeordneten und Regierungsmitgliedern“, eine solche „durchaus als Lobbyismus zu bezeichnende, aber eben ‘spezifisch koalitionsmäßige’ Tätigkeit“ sei durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützt.¹³⁰

Es erscheint aber zweifelhaft, ob sich eine solch weitgehende Annahme auf die dargestellten Entscheidungen des BAG und des BVerfG stützen kann. Hiergegen spricht zuvörderst,

¹²⁷ BAG Ur. vom 25. Jan. 2005, Az. 1 AZR 657/03, juris, Rn. 19.

¹²⁸ BVerfG, Beschl. vom 6. Febr. 2007, Az. 1 BvR 978/05, juris, Rn. 22.

¹²⁹ *Sodan* (Fn. 43), S. 199 f.; Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 4.

¹³⁰ *Sodan* (Fn. 43), S. 200, Hervorhebung im Original; *Oberding* (Fn. 1), S. 149.

dass die Gerichte nur allgemein die Wahrnehmung der von den Koalitionen verfolgten Interessen im öffentlichen Diskurs, adressiert auch an Staat und Parteien in Form öffentlicher „Aktionen“, im Blick gehabt haben. Spezifische Teilhabemöglichkeiten der Koalitionen im Rahmen eines Gesetzgebungsvorhabens wurden sicher nicht mitbedacht. Auch der Anlass der beiden Entscheidungen – die (im Ergebnis unzulässige) Auslegung von Unterschriftenlisten in einer Polizeidienststelle, mit der um Unterstützung der Forderung nach einer Vermehrung der Planstellen für Polizeibeamte geworben wurde – ist nicht dazu angetan, weiterreichende Schlussfolgerungen zu ziehen, zumal angesichts der knappen und sehr allgemein gehaltenen Ausführungen der Gerichte.

Darüber hinaus bestehen grundrechtsdogmatische Einwände, auf die die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hinweisen. Bei Art. 9 Abs. 3 GG handelt es sich zuvörderst um ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Dass sich hieraus auch eine Sonderstellung ergibt, in privilegierter Weise auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen, lässt sich kaum vertreten: Man müsste den prinzipiell abwehrrechtlich ausgerichteten Art. 9 Abs. 3 GG, Art. 51 LV letztlich ein Recht auf (zunächst einmal) prinzipiell unbeschränkten Zugang zum Parlament und zu seinen Mitgliedern entnehmen. Dem steht entgegen, dass den Grundrechten sogar bloße teilhaberechtliche Funktionen nach wie vor eher ausnahmsweise zugeordnet werden¹³¹ und dies für Art. 9 Abs. 3 GG nur in einem äußerst eng begrenzten Umfang vertreten wird.¹³² Die Annahme eines unbeschränkten Leistungsgrundrechts, auf die die Konstruktion des Zugangsrechts hinausläuft, lässt sich mit diesem dogmatischen Befund nicht vereinbaren. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags gehen vielmehr sogar davon aus, dass in einer solchen Privilegierung wohl eher eine nicht gerechtfertigte (und damit verfassungswidrige) Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verbänden außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 9 Abs. 3 GG (etwa zur Förderung der Familie, Art. 6 GG) liegt.¹³³

Die Verfechter des „Zugangsrechts“ halten ihre Konstruktion in der letzten Konsequenz denn auch nicht durch: So nimmt *Sodan* an, das Zugangsrecht sei davon abhängig, dass

¹³¹ *Sachs* (Fn. 55), vor Art. 1 Rn. 49; *Sachs*, in: *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 706 ff.

¹³² *Höfling*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 9 Rn. 79 f.

¹³³ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 8 f.

sich die Abgeordneten auf entsprechende Kontakte einließen.¹³⁴ Der so begrenzte grundrechtliche Anspruch wäre dann aber nicht mehr als ein Recht, „an der Tür zu klopfen“, nicht aber auch darauf, (umstandslos) „hereingebeten“ und etwa an einer Anhörung beteiligt zu werden. Mit dieser Einschränkung versehen, ist man aber nicht weit entfernt von der bei den Grundrechten auf informationelle Selbstbestimmung und Berufsfreiheit dargestellten Annahme (s.o. aa) 1), bb) 1)) von einer grundrechtlich prinzipiell ungebundenen Kompetenz des Landtags, Kontaktbedingungen für Dritte aufstellen zu können – die im Übrigen auch vorliegend wieder zu bedenken ist.

Nur wenn man trotz der dargelegten Einwände ein Zugangsrecht der Koalitionen (sozusagen dem Grunde nach) annimmt,¹³⁵ stellte die Registrierung, von der die Möglichkeit der Interessenvertretung (und damit der Kontaktaufnahme) abhängig gemacht würde, einen Eingriff in das Grundrecht dar.¹³⁶ Es würde sich dann auch nicht um eine bloße, nicht rechtfertigungsbedürftige Ausgestaltungsregelung der Koalitionsfreiheit¹³⁷ handeln, da sie nicht der „Schaffung der Rechtsinstitute und Normkomplexe (diente), die erforderlich sind, um die grundrechtlich garantierten Freiheiten ausüben zu können.“¹³⁸

(2) Rechtfertigung

Im Unterschied zu den Grundrechten der Berufs- und der Vereinigungsfreiheit sowie dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Koalitionsfreiheit vorbehaltlos gewährleistet. Das hat einen erhöhten Schutz zur Folge, da gesetzliche Eingriffe nicht „bloß“ aufgrund eines einfachen, verhältnismäßigen Gesetzes, sondern nur dann gerechtfertigt werden können, wenn sie zum Schutz eines anderen Verfassungsgutes erfolgen und dabei

¹³⁴ *Sodan* (Fn. 43), S. 200.

¹³⁵ Ablehnend *Michaelis* (Fn. 53), S. 265; zweifelnd Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dezember 2008 (Fn. 44), S. 8 f.; *Heinrich Wolff*, Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 1. Okt. 2020, Wortprotokoll Pr-Nr. 19/40, S. 20, weist zunächst darauf hin, dass der Kern des Grundrechts „die andere Koalitionsseite und nicht der Gesetzgeber“ sei, bejaht dann aber den Grundrechtsschutz mit Blick auf eines in die Koalitionsfreiheit eingreifenden, Wirtschaftsbedingungen regelnden Gesetzes, zu dem sich die Koalitionen äußern dürften.

¹³⁶ *Sodan* (Fn. 43), S. 200; zur Eingriffsqualität s.o. aa) 1).

¹³⁷ Zur Abgrenzung siehe *Jarass* (Fn. 54), Art. 9 Rn. 45, 47 f.

¹³⁸ BVerfG, Urt. vom 1. März 1979, Az. 1 BvR 532/77 u.a., juris, Rn. 185.

dem Grundsatz der Herstellung praktischer Konkordanz genügen, wonach die sich gegenüberstehenden Verfassungsgüter zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen sind.¹³⁹

In der juristischen Literatur und Diskussion wird die Auffassung vertreten, die Rechtfertigung des in der Registrierungspflicht liegenden Eingriffs sei schon deshalb nicht möglich, weil hier kein mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit in Abwägung zu bringendes Verfassungsgut existiere. Insbesondere könne nicht auf den mit der Registrierung verbundenen Zweck, die Herstellung von Transparenz einer gegenüber Parlament und Regierung erfolgenden Interessenvertretung, abgestellt werden, da es sich hierbei nicht um ein Verfassungsgut handele.¹⁴⁰ Dagegen sei die Interessenvertretung gegenüber Legislative und Exekutive nicht nur legitim, sondern innerhalb eines demokratischen Systems auch unverzichtbar.¹⁴¹

Diese Ansicht vermag nicht zu überzeugen, da sie allein ein „Transparenzgebot“¹⁴² in den Blick nimmt und sich darauf beschränkt, dessen verfassungsrechtliche Verankerung zu negieren. Das greift jedoch zu kurz.¹⁴³ Vordergründiger Sinn und Zweck einer Registrierungspflicht von Interessenvertretern ist zwar die Herstellung von (mehr oder weniger großer) Transparenz der Einflussnahme Dritter auf die politischen Entscheidungsprozesse, insbesondere auf die Gesetzgebung. Hierhinter steht aber das Ziel, das notwendige Vertrauen

¹³⁹ Jarass (Fn. 54), Art. 9 Rn. 52-54; Sodan (Fn. 43), S. 200.

¹⁴⁰ Sodan (Fn. 43), S. 201; Austermann (Fn. 43), S. 587; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 24; a.A. Oberding (Fn. 1), S. 149; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 9; Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 5 f.: Registrierung und Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Stellungnahme verhältnismäßig.

¹⁴¹ Sodan (Fn. 43), S. 201, unter (verkürzendem) Hinweis auf den Beschluss des Landtags Brandenburg vom 24. März 2011, Drs. 5/2983-B. Der Beschluss, mit dem die Erarbeitung eines Registers der Interessenvertretung beauftragt wurde, lautete im hier interessierenden Zusammenhang: „Der Landtag betrachtet die Vertretung von Interessen gegenüber Legislative und Exekutive nicht nur als legitim, sondern innerhalb eines demokratischen Systems auch als unverzichtbar. Die Interessenvertretung muss jedoch zu jedem Zeitpunkt transparent sein. Die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse stellt ein entscheidendes Indiz für die Legitimität der lobbyistischen Einflussnahme auf die Gesetzgebung dar. Durch die Herstellung größtmöglicher Transparenz werden unlautere Einflüsse neutralisiert, jeglicher böse Schein wird von vornherein vermieden.“

¹⁴² Eingehend Michaelis (Fn. 53), S. 177 ff.

¹⁴³ Michaelis (Fn. 53), S. 265 mit Fn. 1146; ähnlich Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 5 m.w.N.; Heinrich Wolff (Fn. 135), S. 19 f.

der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit des legislativen Prozesses zu bewahren bzw. zurückzugewinnen,¹⁴⁴ das durch eine latente Undurchsichtigkeit der Lobbytätigkeit beschädigt werden kann und möglicherweise bereits beschädigt worden ist.¹⁴⁵

Aufgegriffen wird diese Zielstellung in der Gesetzesbegründung des LobbyRG, die auch das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Öffentlichkeit betont:

„In zunehmendem Maße verstärkt sich jedoch das Unbehagen der Öffentlichkeit gegenüber den Tätigkeiten und dem Ausmaß des Einflusses von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Politik. Mit dem Begriff des ‘Lobbyismus’ werden in der öffentlichen Wahrnehmung vornehmlich illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisationen ... verbunden. Dieser Eindruck ist geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu beschädigen.“¹⁴⁶

Aufschlussreich ist an dieser Stelle die Judikatur des BVerfG zur Offenlegung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Dieses hat auf das „Idealbild eines offenen, in jeder Hinsicht durchschaubaren Prozesses politischer Willensbildung“ verwiesen¹⁴⁷ und zum Zusammenhang von freiem Mandat, Transparenz und Vertrauen der Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse der parlamentarischen Demokratie wie folgt ausgeführt:

„Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf

¹⁴⁴ Nach einer Pressemitteilung von Transparency International Deutschland e.V. zu Ergebnissen des Global Corruption Barometer 2021 haben im Jahr 2021 61,6% der Befragten den „Eindruck, dass die Bundesregierung weitgehend durch einige große Interessengruppen gesteuert wird, die nur ihre eigenen Interessen vertreten“; die Pressemitteilung und der Report sind hier abrufbar:

<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/global-corruption-barometer-2021-deutsche-buergerinnen-besorgt-ueber-zu-grossen-einfluss-der-wirtscha/>

¹⁴⁵ *Michaelis* (Fn. 53), S. 53 ff., 190 f., 210 ff.; *Schmedes* (Fn. 34), S. 550; vgl. auch bereits *Zeh*, Anhörung im Hauptausschuss zum Beschluss des Landtags Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit - Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ vom 2. Nov. 2011, P-HA-5/25, S. 7, „hinterzimmerhaft belegt“.

¹⁴⁶ BT-Drs. 19/22179 S. 1, 7.

¹⁴⁷ BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 327.

Unabhängigkeit von Interessengruppen. Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden. Die Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin hat besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind. ... Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich. Dementsprechend schließt das freie Mandat die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit; in der Formulierung der Antragsteller: Der Wähler muss wissen, wen er wählt. ... Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten sind für die Öffentlichkeit offensichtlich von erheblichem Interesse. Diesbezügliche Kenntnis ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder, unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten, das Volk als Ganzes zu vertreten, und das Vertrauen der Bürger in diese Fähigkeit, letztlich in die parlamentarische Demokratie. ... Die Verpflichtung der Abgeordneten, Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat zu machen, die auf Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten hindeuten können, entspricht, wie dargelegt, einem Grundanliegen demokratischer Willensbildung. ... Offener Zugang zu den dafür notwendigen Informationen ist nicht nur für die demokratische Willensbildung wesentlich, er ist auch Voraussetzung dafür, dass der Abgeordnete das Mandat glaubwürdig wahrnehmen und dem Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des Parlaments gerecht werden kann, als Repräsentationsorgan des ganzen Volkes die Vielfalt der Interessen zu integrieren und Konflikte befriedend auszugleichen. ... Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vor-

rang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat.“¹⁴⁸

Die Entscheidung des BVerfG zeigt, wenn sie sich auch zuvörderst auf die wirtschaftliche Interessenverquickung bezieht, dass auch im Fall der Schaffung von Transparenz bei den Gesetzgebungsprozessen durch die Errichtung von Lobbyregistern letztlich die Rückkoppelung der demokratischen Entscheidungen des Parlaments als legitime Machtausübung an das Wahlvolk in Rede steht. Die Zielstellung, mit dem Einsatz von „Transparenzregeln“ zu verhindern, dass die Grundakzeptanz in der Bevölkerung für demokratisch gefällte und legitimierte (parlamentarische) Entscheidungen schwindet und die – vom BVerfG als rechtfertigendes Verfassungsgut angeführte – Repräsentationsfunktion des Parlaments beeinträchtigt wird, letztlich also die Abwehr einer Legitimationskrise staatlichen Handelns,¹⁴⁹ kann nach hier vertretener Auffassung unmittelbar auf das Demokratieprinzip¹⁵⁰ als Verfassungsgut gestützt und in Abwägung mit der Koalitionsfreiheit gebracht werden.

Diese Annahme wird gestützt durch die bereits angeführte Entscheidung des BVerfG zur Koalitionsfreiheit, mit der das BVerfG die „staatliche Neutralität und das öffentliche Vertrauen in die Objektivität und gemeinwohlorientierte Ausführung der Amtsgeschäfte“¹⁵¹ als mit der Koalitionsfreiheit kollidierendes, diese begrenzendes Verfassungsgut anerkannt hat. Die „Ausführung der Amtsgeschäfte“ ist aber der demokratisch legitimierten Gesetzgebung nachgelagert und qualitativ unterhalb der vorliegend in Rede stehenden Abwehr eines Verlustes des Vertrauens der Bevölkerung in die Legitimität der Gesetzgebung zu verorten.¹⁵²

¹⁴⁸ BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 221, 270, 273, 277 f.; vgl. auch bereits BVerfG, Urt. vom 5. Nov. 1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rn. 61 – *Diätenurteil*: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“; BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1996, Az. 2 BvE 1/95, juris, Rn. 95, 97, Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bundestages als Verfassungsgut; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2021, Art. 38 Rn. 243.

¹⁴⁹ Vgl. zur legitimen Öffentlichkeitsarbeit eines Landtags in Bezug auf grundlegende Verfassungswerte z.B. BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Aug. 2021, Az. Vf. 97-IVa-20, juris, Rn. 37 ff.

¹⁵⁰ *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 42, vgl. *Oberding* (Fn. 1), S. 149; *Michaelis* (Fn. 53), S. 178 f.; nach *Trute*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 109, sind an die Abgeordneten gerichtete Offenlegungsanforderungen nicht auf das Demokratieprinzip zu stützen, sondern aus dem Abgeordnetenstatus selbst abzuleiten.

¹⁵¹ BVerfG, Beschl. vom 6. Febr. 2007, Az. 1 BvR 978/05, juris, Rn. 28.

¹⁵² Im Übrigen sah das BVerfG als kollidierende Verfassungsgüter – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, BVerfG, Beschl. vom 27. April 1999, Az. 1 BvR 2203/93,

Vor diesem vom BVerfG deutlich gemachten verfassungsrechtlichen Hintergrund ist die Aussage *Austermanns*, selbst wenn man das Vertrauen des Volkes in die Arbeit seiner Repräsentanten als Aspekt des Demokratieprinzips in Ansatz bringen wollte, sei dieses Verfassungsgut nicht „vorrangig“ gegenüber den „sehr weit gefassten Grundrechten aus Art. 4 und 9 III GG“, eine „Abwägung ginge immer zugunsten dieser Grundrechte aus“, ¹⁵³ nicht überzeugend. Die hierin aufscheinende Annahme eines prinzipiellen Vorrangverhältnisses trägt den anerkannten, vom BVerfG für die Herstellung der praktischen Konkordanz entwickelten Abwägungskriterien, wonach die sich gegenüberstehenden Verfassungsgüter zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen sind, nicht Rechnung.

Bei der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der auf das Demokratieprinzip gestützten Errichtung eines Registers der Interessenvertretungen mit der Koalitionsfreiheit ist einzustellen, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG der Stellenwert der Koalitionsfreiheit in dem Maße zunehmen soll, in dem „eine Materie am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann, weil sie nach der dem Art. 9 Abs. 3 GG zugrundeliegenden Vorstellung des Verfassungsgebers die gegenseitigen Interessen angemessener zum Ausgleich bringen können als der Staat.“ Das gelte „vor allem für die Festsetzung der Löhne und der anderen materiellen Arbeitsbedingungen.“ ¹⁵⁴ Dagegen komme dem Gesetzgeber auf den Gebieten der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung ein besonders weiter Einschätzungsvorrang zu. ¹⁵⁵

Hieran gemessen ist vorliegend zunächst festzustellen, dass das Grundrecht nicht unmittelbar in einem solchen Bereich – etwa Feststellung der Löhne und der Arbeitsbedingungen – betroffen ist. Vielmehr liegt der Regelungsgegenstand – die Pflicht zur Registrierung – deutlich von diesen originär von den Tarifparteien zu verantwortenden Materien entfernt, die

1 BvR 897/95, juris, Rn. 55, BVerfG, Beschl. vom 3. April 2001, Az. 1 BvL 32/97, juris, Rn. 50 (jeweils in Anknüpfung an das Sozialstaatsprinzip und die Menschenwürde des von Arbeitslosigkeit Betroffenen), die finanzielle Stabilität der Sozialversicherung, BVerfG Beschl. vom 3. April 2001, Az. 1 BvL 32/97, juris, Rn. 50, und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, BVerfG, Ur. vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12 u.a., juris, Rn. 117, an.

¹⁵³ *Austermann* (Fn. 43), S. 587.

¹⁵⁴ BVerfG, Beschl. vom 24. April 1996, Az. 1 BvR 712/86, juris, Rn. 107; *Jarass* (Fn. 54), Art. 9 Rn. 54.

¹⁵⁵ BVerfG, Beschl. vom 3. April 2001, Az. 1 BvL 32/97, juris, Rn. 51; nach *Sodan* (Fn. 43), S. 201, soll sich das Gewicht des Grundrechts der Koalitionsfreiheit in der Abwägung auch nach der einfachgesetzlichen Ausgestaltung bestimmen, die Beteiligungen der Koalitionen vorsehen.

allenfalls mittelbar erfasst werden, sodass dem Gesetzgeber ein weiter Regelungsspielraum eröffnet ist, der eine Verpflichtung zur Registrierung der Koalitionen umfassen sollte.

Bei der Ausgestaltung der mit der Registrierung verbundenen Offenlegungspflichten muss der Gesetzgeber aber eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Grundrechts vermeiden,¹⁵⁶ die etwa anzunehmen wäre, wenn eine zu weitgehende Offenlegung finanzieller Grundlagen der Koalitionen verlangt würde.¹⁵⁷ Hiermit würde eine entscheidende Schwächung der Verhandlungsposition als Tarifpartei einhergehen können; im juristischen Schrifttum wird zu Recht auf den Fall hingewiesen, dass ein Arbeitgeberverband (mittelbaren) Einblick in die Streikkasse einer Gewerkschaft erhielte.¹⁵⁸

(3) *Ergebnis*

Im Ergebnis ist es nach hier vertretener Auffassung verfassungsrechtlich nicht zwingend (wie es in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder und auch im Transparenzregister der EU allerdings vorgesehen wird), die Koalitionen aus dem Anwendungsbereich eines Registers insoweit auszunehmen, als es sich um ihre grundrechtlich geschützten Betätigungen handelt.¹⁵⁹ Erforderlich ist aber eine die spezifische, auch von gegenläufigen Interessen geprägte Situation der Koalitionen berücksichtigende Ausgestaltung der Dokumentationspflichten. Insbesondere Pflichten zur Offenlegung finanzieller Daten sind hieran zu messen.

ff) Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Eine strukturell vergleichbare Situation wie bei der Koalitionsfreiheit besteht für das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG, Art. 13 Abs. 1 LV. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Vertretung ihrer Interessen durch die Grundrechtsträger – insbesondere durch die Kirchen und von ihnen getragene oder mit ihnen verbundene Unternehmungen – gegenüber Landtag und Landesregierung grundrechtlich geschützt ist

¹⁵⁶ Vgl. *Oberding* (Fn. 1), S. 149; Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 6.

¹⁵⁷ Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 5 f.

¹⁵⁸ *Sodan* (Fn. 43), S. 200; *Brouwer* (Fn. 2), S. 9; *Oberding* (Fn. 1), S. 152; differenzierend *Michaelis* (Fn. 53), S. 269 f.; für Ausnahme auch der Mietgliederzahl *Heinrich Wolff* (Fn. 135), S. 20.

¹⁵⁹ Ebenso *Michaelis* (Fn. 53), S. 265 f.; *Heinrich Wolff* (Fn. 135), S. 19 f.; *Battis*, Anhörung des Innenausschusses des Landtags NRW, APr 17/1312, S. 18.

und ob die Pflicht zur Teilnahme an einem Register ggf. verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

(1) *Schutzbereich und Eingriff*

Fraglich ist zunächst, ob die Interessenvertretung vom Schutzbereich des Grundrechts erfasst wird.

Das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit beinhaltet nach der Rechtsprechung des BVerfG

„neben der Freiheit des Einzelnen zum privaten und öffentlichen Bekenntnis seiner Religion oder Weltanschauung auch die Freiheit, sich mit anderen aus gemeinsamem Glauben oder gemeinsamer weltanschaulicher Überzeugung zusammenzuschließen. Die durch den Zusammenschluss gebildete Vereinigung genießt das Recht zu religiöser oder weltanschaulicher Betätigung, zur Verkündung des Glaubens, zur Verbreitung der Weltanschauung sowie zur Pflege und Förderung des jeweiligen Bekenntnisses. Dieser Schutz steht nicht nur Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu, sondern auch von diesen selbstständigen oder unselbstständigen Vereinigungen, wenn und soweit sich diese die Pflege des religiösen oder weltanschaulichen Lebens ihrer Mitglieder zum Ziel gesetzt haben. Bei der Würdigung dessen, was im Einzelfall als korporative Ausübung von Religion und Weltanschauung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG anzusehen ist, muss der zentralen Bedeutung des Begriffs der ‚Religionsausübung‘ durch eine extensive Auslegung Rechnung getragen werden.“¹⁶⁰

Die vom BVerfG verlangte „extensive Auslegung“ wird dabei wesentlich geprägt durch das Selbstverständnis der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, weshalb gerade in Bezug auf die Kirchen auch nach außen gerichtete, von ihrem Selbstverständnis getragene Tätigkeiten geschützt sind.¹⁶¹ Erfasst wird nicht nur der Bereich des Glaubens und des Got-

¹⁶⁰ BVerfG, Beschl. vom 22. Okt. 2014, Az. 2 BvR 661/12, juris, Rn. 98-100.

¹⁶¹ Jarass (Fn. 54), Art. 4 Rn. 15.

tesdienstes, sondern auch die Freiheit zur Entfaltung und Wirksamkeit des christlichen Sendungsauftrages in Staat und Gesellschaft, zu der vor allem das karitative und diakonische kirchliche Wirken und die Krankenpflege sowie die schulische Erziehung rechnen.¹⁶²

In der juristischen Literatur und Diskussion wird angenommen, der so (weit) definierte Schutzbereich des Grundrechts erfasse auch das Recht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, selbst oder über zugeordnete Einrichtungen¹⁶³ Einfluss auf parlamentarische Verfahren und Vorhaben zu nehmen. Voraussetzung sei (nur), dass Auftrag und Sendung der Religionsgemeinschaften wahrgenommen werden sollten und die Gewinnerzielungsabsicht nicht im Vordergrund stehe.¹⁶⁴ Einschlägige Judikatur der Verfassungsgerichte existiert, soweit ersichtlich, allerdings nicht.

Folgt man dieser Auffassung, liegt in der Pflicht zur Registrierung und zur Offenlegung bestimmter Daten ein Eingriff in die Religionsfreiheit, da die grundrechtlich geschützte Tätigkeit nur noch konditioniert zugelassen würde.¹⁶⁵

Abermals bestehen an einer solchen Schlussfolgerung aber bereits deshalb Zweifel, weil sie in Konflikt mit dem Recht des Landtags gerät, autonom zu entscheiden, mit wem er in Kontakt tritt (s.o. b aa 1) und bb 1)). Dieser Konflikt wird einseitig zugunsten des Grundrechts gelöst, ohne dass die Frage der Grundrechtsgebundenheit des Landtags erörtert wird.

(2) Rechtfertigung

Geht man trotz der dargestellten Zweifel davon aus, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit auch ein Einwirken auf die Gesetzgebung schützt, ist eine Rechtfertigung des Eingriffs nur zugunsten eines anderen Verfassungsgutes möglich – das Grundrecht ist, wie dasjenige der Koalitionsfreiheit, vorbehaltlos gewährleistet.¹⁶⁶

¹⁶² BVerfG, Beschl. vom 22. Okt. 2014, Az. 2 BvR 661/12, juris, Rn. 102 f.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 4 Rn. 15 m.w.N.

¹⁶³ BVerfG, Beschl. vom 22. Okt. 2014, Az. 2 BvR 661/12, juris, Rn. 98 f.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 4 Rn. 20.

¹⁶⁴ Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 35-38; für Ausnahmen zugunsten der Kirchen etc. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 13; *Austermann* (Fn. 43), S. 587.

¹⁶⁵ Zur Eingriffsqualität s.o. aa 1).

¹⁶⁶ *Jarass* (Fn. 54), Art. 4 Rn. 28 m.w.N.; vgl. etwa BVerfG, Beschl. vom 9. Mai 2016, Az. 1 BvR 2202/13, juris, Rn. 53.

Als ein solches Verfassungsgut kommt nach hier vertretener Ansicht abermals der Schutz des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit des Gesetzgebungsprozesses (s.o. ee 2) in Betracht.¹⁶⁷ Etwas anderes hat dabei auch dann nicht zu gelten, soweit Kirchen und Religionsgemeinschaften der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen ist, Art. 36 Abs. 3 LV, Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 5 WRV (oder soweit ihnen nahestehende Einrichtungen gemeinnützig sind, § 52 Abs. 1 Abgabenordnung). Mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts werden Religionsgemeinschaften nicht dem Staat zugerechnet.¹⁶⁸ Es lässt sich daher nicht argumentieren, dass ihre Beteiligung am Gesetzgebungsprozess „staatsintern“ sei und deshalb von vornherein ungeeignet wäre, den in Rede stehenden Vertrauensverlust zu bewirken (s.u. ii). Sie bleiben vielmehr demokratisch nicht legitimierte Vertreter von Partikularinteressen.

Bei der erforderlichen Abwägung der beiden Verfassungsgüter miteinander führte ein Verzicht auf eine grundsätzliche Verpflichtung zur Registrierung zu einer vollständigen Negierung des kollidierenden Verfassungsgutes, für die keine Sachgründe erkennbar sind und die daher ausscheidet. Bei der damit erforderlichen näheren (verhältnismäßigen) Abwägung und der Ausgestaltung eines die Registrierung regelnden Gesetzes werden Bereiche der Religions- und Weltanschauungsfreiheit besonders zu schonen sein, für die Eingriffe unter Berücksichtigung des kirchlichen Selbstverständnisses besondere Intensität aufweisen, das Grundrecht also besonders beeinträchtigen. Dagegen besteht für Materien, die von nicht unerheblicher sozio-ökonomischer Relevanz sind, ein besonders großes Interesse an der Herstellung von Transparenz der auf die Gesetzgebungsprozesse erfolgenden Einwirkungen, sodass hier in der Abwägung entsprechenden Offenlegungspflichten besonderes Gewicht zukommt.

Die zu betrachtenden Fallgestaltungen reichen von dem in der juristischen Diskussion dargestellten (eher ferner liegenden) Beispiel, dass ein Vertreter einer Religionsgemeinschaft

¹⁶⁷ A.A. *Austermann* (Fn. 43), S. 587; das Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 35-38, stellt auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften aus Art. 40 ThürVerf, Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV) und den hiervon erfassten Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen ab, der eine Beteiligung und Mitwirkung am politischen Willensbildungsprozess umfasse und wegen der abschreckenden Wirkung einer undifferenzierten Veröffentlichung der Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess (in einer im konkreten Fall mangels erforderlicher Abwägung nicht hinnehmbaren Weise) beeinträchtigt werde.

¹⁶⁸ *Ehlers*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 140/137 WRV Rn. 22.

bei einer religiösen Staatsfeier spricht und hierbei Interessenvertretung betreibt,¹⁶⁹ bis zu der Interessenwahrnehmung zugunsten der karitativen und diakonischen Tätigkeiten, des Grundbesitzes der Kirchen oder ihrer Funktion als Arbeitgeber.

Die konkrete gesetzliche Abgrenzung und Bestimmung der zumutbaren Belastung wird auf ähnliche Schwierigkeiten treffen, wie sie „traditionell“ bei der Abwägung des „für alle geltenden Gesetzes“ mit dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 Satz 1, 2 WRV, Art. 36 Abs. 2 Satz 1 LV auftreten. Die hier bislang unternommenen Versuche, die Schranke der „allgemeinen Gesetze“ abstrakt zu bestimmen (so wurde vor allem der innerkirchliche Bereich aus der Abwägung ausgenommen),¹⁷⁰ haben nicht zu einer wirklich überzeugenden Lösung geführt.¹⁷¹

Im vorliegenden Zusammenhang sollten solche Tätigkeiten der Kirchen (Religionsgemeinschaften) von Gesetzes wegen ausdrücklich (positiv) als Interessenvertretung qualifiziert werden und zu einer entsprechenden Pflicht zur Mitteilung der hiermit verbundenen, von dem Register geforderten Daten führen, die von besonderer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung sind, wie karitative und diakonische Unternehmungen oder ähnliche, zuvörderst in die Gesellschaft hineinwirkende Tätigkeiten. Gerade in diesen (wirtschafts-)politisch besonders relevanten Bereichen besteht ein besonderes Bedürfnis danach, durch die Herstellung von Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in eine integre und unabhängige Gesetzgebung zu erhalten.

Gelingt die erforderliche Bestimmung der in einem Register offenzulegenden Tätigkeitsbereiche nicht, kann sich der Gesetzgeber nur mit einer abstrakten Abgrenzung behelfen, wie sie etwa in § 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG gefunden worden ist (keine Eintragung, wenn sie „als Kirche, andere Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft tätig werden“).¹⁷² Ausgenommen werden damit nur Tätigkeiten, die nicht der (weit definierten) Religionsfreiheit entspringen und damit nicht „als“ Kirche wahrgenommen werden. Eine derartige Abgrenzung stellt aber für die Praxis eine – gemessen am Erfordernis der Offenlegung

¹⁶⁹ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 9.

¹⁷⁰ Jarass (Fn. 54), Art. 140/137 WRV Rn. 14 m.w.N.; Ehlers (Fn. 168), Art. 140/137 WRV, Rn. 12.

¹⁷¹ Vgl. Ehlers (Fn. 168), Art. 140/137 WRV, Rn. 11 f.

¹⁷² Vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021, S. 7 (Fn. 44), das die Registrierung und die Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Stellungnahmen für zulässig erachtet.

von Einflussnahmen auf den Gesetzgebungsprozess – zu weitgehende Befreiung dar. Beispielhaft sei auf die Gesetzesbegründung zu der in § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 TReg BW getroffenen Ausnahme (keine Eintragungspflicht, für eine Interessenvertretung „im Rahmen der Tätigkeit der Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften“) verwiesen,¹⁷³ wonach gilt:¹⁷⁴

„Die Ausnahme will der grundgesetzlich geschützten individuellen, kollektiven und korporativen Glaubensfreiheit umfassend Rechnung tragen. Von der Registrierungspflicht ausgenommen sind deshalb die Tätigkeiten der Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften. Die Ausnahme ist weit zu verstehen, weil nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung das Selbstverständnis der Grundrechtsträger für das Verständnis von Artikel 4 Absatz 1 Grundgesetz zugrunde zu legen ist. Die Organisationsform ist für die Ausnahme unerheblich. Die Ausnahme erfasst institutionell beispielhaft:

- Metropolitansitze, Erzbistümer, Bistümer und Diözesen, Landeskirchen und israelitische Religionsgemeinschaften,
- bischöfliche Stühle, Synoden, Bischofskonferenzen, Konsistorien, Ordinariate, israelitische Landesversammlungen und Oberräte,
- Pfarr- und Kirchengemeinden, Seelsorgeeinheiten und Dekanate, Prälaturen, Kirchenbezirke, Rabbinat,
- Abteien, Klöster, Konvente, Stifte und Kongregationen,
- Stiftungen, Anstalten, Pfründe, Schaffneien und sonstige Organisationen des päpstlichen, kanonischen oder sonstigen kirchlichen Rechts.

Auch die von der Registrierungspflicht ausgenommenen Tätigkeiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften sind weit zu verstehen. Neben der Glaubensverkündung ist hier beispielhaft an die Werke der tätigen Nächstenliebe und die damit beauftragten Organisationen und Verbände (z. B. Caritas, Diakonie, Misereor, Adveniat, Brot für die Welt, Kirche in Not) zu denken.“

Eine derart weite Ausnahme kann nicht Ergebnis einer Abwägung im Sinne des Prinzips der Herstellung praktischer Konkordanz sein, vielmehr würde dem Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit uneingeschränkter Vorrang gewährt.

(3) *Ergebnis*

Im Ergebnis ist es nach hier vertretener Auffassung verfassungsrechtlich nicht zwingend (wie es in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder und auch im Transparenzregister der EU allerdings vorgesehen wird), die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

¹⁷³ Diese geht aber offenbar, anders als nach hier vertretener Auffassung, davon aus, dass das Grundrecht nicht einschränkbar ist oder eingeschränkt werden soll.

¹⁷⁴ LT-Drs. 16/9738, S. 9.

und ihnen zugeordnete Unternehmungen aus dem Anwendungsbereich eines Registers insoweit auszunehmen, als es sich um ihre grundrechtlich geschützten Betätigungen handelt.¹⁷⁵ Tätigkeiten, die von besonderer sozio-ökonomischer Bedeutung sind, können von einem Register erfasst werden.

gg) Rechte der Sorben, Art. 25 LV

Nach Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LV ist den Sorben/Wenden die wirksame politische Mitgestaltung in Bezug auf die ihnen nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV eingeräumten Rechte gewährleistet. Nach Art. 25 Abs. 5 LV ist bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Rechte der Sorben/Wenden sicherzustellen, dass ihre Vertreter „insbesondere bei der Gesetzgebung“ mitwirken. Hieraus folgt, dass das Recht, bei Gesetzesvorhaben beteiligt zu werden, bereits nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV Verfassungsrang besitzt, also unter die politische Mitgestaltung fällt.¹⁷⁶ In Umsetzung des Verfassungsgebots sieht § 5 Sorben/Wenden-Gesetz die Einrichtung eines Rates beim Landtag vor, der die Interessen der Sorben/Wenden in allen sie betreffenden Angelegenheiten vertritt und ein Anhörungsrecht besitzt.¹⁷⁷

Art. 25 Abs. 5 LV ist nicht als Gesetzesvorbehalt zu verstehen, der eine Beeinträchtigung des Beteiligungsrechts rechtfertigte.¹⁷⁸ Eine Pflicht zur Registrierung des Rates wäre aber als bloße „Ausgestaltung“ der Rechte im Sinne des Art. 25 Abs. 5 Satz 1 LV zu qualifizieren, nicht als ein Eingriff, da in dem Register nur (näher) wiedergegeben würde, was die Landesverfassung und das sie umsetzende Gesetz bereits vorsehen. Entsprechend wird die Beteiligung des Rates bei der Gesetzgebung im Rahmen der Parlamentsdokumentation des

¹⁷⁵ *Battis*, Anhörung des Innenausschusses des Landtags NRW, APr 17/1312, S. 18; *Martin Eßer*, Anhörung des Innenausschusses des Landtags NRW, APr 17/1312, S. 18 f.

¹⁷⁶ *Ernst*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Losebl. 2017, Art. 25 Ziff. 9.2.

¹⁷⁷ Siehe weiter §§ 88-90 GOLT. Da § 5 Sorben/Wenden-Gesetz die nach Art. 25 Abs. 5 Satz 2 LV vorgesehene Beteiligung an Gesetzesvorhaben umfassend ausgestaltet, steht dieses Recht einzelnen Verbänden im Übrigen (zu ihrer Beteiligung an der Wahl des Rates siehe § 5 Abs. 2 Sorben/Wenden-Gesetz) nicht zu und könnten sie sich hierauf nicht berufen.

¹⁷⁸ *Franke/Klier*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 10 Rn. 6; *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 5 Rn. 25; *Ernst* (Fn. 176), Art. 25 Ziff. 9.

Landtags erfasst und öffentlich gemacht.¹⁷⁹ Eine Registrierung brächte allerdings auch einen entsprechend geringen Zuwachs an Transparenz mit sich und trüge nur zur „Vollständigkeit“ des Registers bei.

hh) Recht auf politische Mitgestaltung, Art. 21 LV

Art. 21 Abs. 1 LV gewährleistet das Grundrecht¹⁸⁰ auf politische Mitgestaltung, das nach Maßgabe des Abs. 3 der Norm auch Bürgerinitiativen und Verbänden zusteht und auf die „Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten“ gerichtet ist. Die Norm ist von ihrem personalen Anwendungsbereich her weit zu verstehen und bezieht prinzipiell etwa auch verbandsmäßig organisierte Lobbygruppen mit ein.¹⁸¹

Das nach Art. 21 Abs. 3 Satz 1 LV gewährte Recht, sich zusammenzuschließen, wäre durch eine Registrierungspflicht nicht beeinträchtigt; hier kann auf das zur Vereinigungsfreiheit Gesagte verwiesen werden (s.o. dd).

Fraglich ist, ob ein Gesetzesvorhaben per se als „öffentliche Angelegenheit“ zu verstehen ist, das beeinflusst werden kann. Das dürfte nicht der Fall sein, näherliegend ist die Annahme, dass thematisch bestimmte Angelegenheiten gemeint sind, zunächst einmal unabhängig davon, ob sie Gegenstand eines Gesetzesvorhabens sind oder nicht. Die Norm ist auf den Inhalt der „öffentlichen Angelegenheit“ gerichtet, nicht auf die formale Gestalt, die diese annimmt. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 21 Abs. 3 LV als öffentliche Angelegenheit jedenfalls Gesetzesvorhaben in den Blick nimmt und Beteiligungsrechte hieran einräumen will.

Gleiches ist im Ergebnis für Art. 21 Abs. 3 Satz 2 2. Alt. LV anzunehmen, der den Bürgerinitiativen und Verbänden neben dem Recht auf Zusammenschluss nach Satz 1 der Bestim-

¹⁷⁹ Nach *Johann Hahlen*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Hauptausschuss zum Beschluss des Landtags Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit - Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ vom 2. Nov. 2011, Protokoll P-HA-5/25-2, Anlage 2, S. 4, würde eine Pflicht zur Registrierung Art. 25 Abs. 1, 5 LV „widersprechen“; offen lassend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Mai 2012 (Bearb. *Platter/Krüger*), Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit, S. 13, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/59.pdf>.

¹⁸⁰ VerfG Bbg, Beschl. vom 15. April 2003, Az. 6/03, juris, Rn. 4.

¹⁸¹ *Palenda*, Das neue Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg, LKV 1998, S. 252, 258.

mung speziell das Recht gewährt, auf „Vorbringen ihrer Anliegen bei den zuständigen Stellen und Vertretungskörperschaften.“ Dieses Recht ist nämlich auf die Exekutive gerichtet, nicht auf den Landtag als Legislativorgan. Der Landtag ist weder eine „zuständige Stelle“ (das bezieht sich auf die Erledigung von Aufgaben, die der Landesverwaltung übertragen sind, nicht auf die Gesetzgebung)¹⁸² noch eine „Vertretungskörperschaft“ – dieser Begriff meint die kommunalen Vertretungen.¹⁸³ Für das hier vertretene Verständnis spricht weiter nicht nur der Wortlaut der Norm, sondern auch ihre Systematik. Die 1. Alt. des Satzes 2 nennt ausdrücklich die „staatlichen und kommunalen Stellen.“ Abs. 4 sieht als Adressaten des Akteneinsichtsrechts die „Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen“, also mitnichten auch den Landtag, und auch Abs. 5 der Vorschrift bezieht sich auf „Vorhaben“, die zu einer Betroffenheit führen und ein Recht auf *Verfahrensbeteiligung* vermitteln. Erkennbar sind Verwaltungsverfahren, nicht aber Gesetzesinitiativen gemeint.

Wäre beabsichtigt gewesen, auch Gesetzesvorhaben in den Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung einzubeziehen, hätte eine ausdrückliche Nennung, wie in Art. 25 Abs. 5 LV erfolgt, nahegelegen.

Auch in den Verfassungsberatungen war schließlich allein der landes*behördliche* Bereich in den Blick genommen worden.¹⁸⁴ Die Entstehungsgeschichte der Norm spricht damit ebenfalls gegen eine Einbeziehung auch des Landtags als Legislativorgan.

Ein Recht auf Beteiligung (Anhörung) an Gesetzesvorhaben lässt sich aus Art. 21 Abs. 3 LV mithin nicht ableiten. Eine Registrierungspflicht griffe nicht in den Schutzbereich des Grundrechts ein.¹⁸⁵

ii) Kommunale Spitzenverbände, Art. 97 Abs. 4 LV

Art. 97 Abs. 4 LV gewährleistet den kommunalen Spitzenverbänden im Gesetzgebungsverfahren ein Anhörungsrecht, wenn kommunale Belange unmittelbar berührt werden. Fraglich

¹⁸² Iwers (Fn. 116), Art. 21 Ziff. 4.

¹⁸³ Iwers (Fn. 116), Art. 21 Ziff. 4.

¹⁸⁴ Iwers, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg, Band II, S. 425 f.

¹⁸⁵ Johann Hahlen (Fn. 179), S. 4 f., geht allerdings von der Möglichkeit einer verhältnismäßigen Beschränkung aus; vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Mai 2012 (Bearb. *Platzer/Krüger*) (Fn. 179), S. 12.

ist aber, ob das Anhörungsrecht den kommunalen Spitzenverbänden auch davor Schutz gewährt, dass ihre Beteiligung an Gesetzesvorhaben durch eine Registereintragung öffentlich gemacht wird.

(1) Registrierungspflicht ist eine nähere Ausgestaltung des Anhörungsrechts

Art. 97 Abs. 4 LV sieht lediglich vor, dass die kommunalen Spitzenverbände „rechtzeitig zu hören“ sind. Über die Angabe des Zeitpunktes der erforderlichen Anhörung hinaus enthält die Norm keine weiteren Vorgaben bzgl. des hierbei einzuhaltenden Verfahrens. Klar ist nur, dass das Recht im Gesetzgebungsverfahren gegenüber der Landesregierung und dem Landtag auszuüben ist, die die kommunalen Interessen in ihre Überlegungen einbeziehen sollen.

Gem. Art. 97 Abs. 5 LV wird das Nähere durch Gesetz geregelt; die Norm bezieht sich systematisch auch auf das Anhörungsrecht ihres Abs. 4. Fraglich ist, wie weit diese Ausgestaltungsmöglichkeit inhaltlich reicht.

Die „Regelungsvorbehalte“ der Landesverfassung werden – wie im Falle des Art. 25 Abs. 5 Satz 1 LV (s.o. gg) – regelmäßig nicht als Gesetzesvorbehalte verstanden, die Eingriffe in die jeweiligen Rechte zuließen, sondern sollen nur zu ihrer Ausgestaltung ermächtigen. Dieses Verständnis bezieht sich allerdings zuvörderst auf die Grundrechte.¹⁸⁶ Für Art. 97 Abs. 5 LV könnte etwas anderes zu gelten haben, da die Kommunen keinen Grundrechtsschutz genießen, sondern in die Landesstaatlichkeit integriert sind.¹⁸⁷ Da das Anhörungsrecht aber gerade zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände besteht¹⁸⁸ und mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 97 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LV) jedenfalls „zu tun hat“,¹⁸⁹ die wiederum strukturell einem Grundrecht vergleichbar ist,¹⁹⁰ dürfte eine solche Sicht ausscheiden.¹⁹¹ Damit muss sich eine gesetzliche Pflicht zur Registrierung als eine

¹⁸⁶ Sachs (Fn. 178), § 5 Rn. 25.

¹⁸⁷ Vgl. nur Lieber (Fn. 34), Art. 97 Ziff. 1.1.

¹⁸⁸ Lieber (Fn. 34), Art. 97 Ziff. 9.6.

¹⁸⁹ VerfG Bbg, Urt. vom 29. Aug. 2002, Az. 15/02, juris, Rn. 29; vgl. auch etwa VerfGH RhPf, Urt. vom 8. Juni 2015, Az. VGH N 18/14, juris, Rn. 71 m.w.N.; Jahn, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 16 Rn. 36.

¹⁹⁰ Jarass (Fn. 54), Art. 28 Rn. 23 m.w.N.

¹⁹¹ Zu Art. 25 Abs. 3 NdsVerf, wonach Näheres zur Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag durch Gesetz zu regeln ist, ebenso Bogan, in: Butzer/Epping, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 25 Rn. 30 m.w.N.

Ausgestaltung des Anhörungsrechts qualifizieren lassen. Geht sie hierüber hinaus, wäre sie als Eingriff zu werten.

In einer einfachen Registrierung der kommunalen Spitzenverbände mit ihren Stammdaten läge eine bloße wiederholende Offenlegung des in Art. 97 Abs. 4 LV bereits Vorgesehenen durch einfaches Gesetz. „Näher“ als eine bloße Wiedergabe der Verfassungsgarantie kann eine ausgestaltende Regelung des Anhörungsrechts kaum ausfallen.

Eine Pflicht zur Mitteilung weiterer (interner) Daten der kommunalen Spitzenverbände (etwa zum Umfang der für die Interessenvertretung eingesetzten finanziellen [Steuer-]Mittel, Mitgliedschaften in Verbänden etc.), ginge hierüber hinaus. Ob es sich im Einzelfall noch um eine nähere Ausgestaltung handelte, wäre mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht, dessen Gewährleistung das Anhörungsrecht dient, zu diskutieren. Dabei wäre wohl in den Blick zu nehmen, ob berechnigte kommunale Interessen daran bestehen, bestimmte Daten der kommunalen Spitzenverbände nicht zu offenbaren.

(2) Keine Rechtfertigung im Falle eines Eingriffs in das Anhörungsrecht

Nimmt man an, dass die Ausgestaltung der Registrierungspflicht zu einem Eingriff in das vorbehaltlos gewährleistete Anhörungsrecht führt, käme eine Rechtfertigung nur zugunsten eines anderen Verfassungsguts in Betracht. Hier könnte abermals (nur) der Schutz des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit des Gesetzgebungsprozesses (s.o. ee 2)) eingestellt werden (ein anderes Verfassungsgut ist nicht ersichtlich).

Im Rahmen der notwendigen Abwägung der beiden Verfassungsgüter könnte berücksichtigt werden, dass das den kommunalen Spitzenverbänden gewährleistete Anhörungsrecht seinen Grund nicht, wie im Fall des Art. 25 LV, im Minderheitenschutz oder in Individualgrundrechten findet, es sich also nicht um das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern handelt. Vielmehr geht es darum, die kommunalen Belange in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen und damit eine legislative Entscheidung zu gewährleisten, die das kommunale, aber auch das gesamtstaatliche Interesse umfassend in den Blick nimmt.

Weiter könnte darauf verwiesen werden, dass die Kommunen ihrerseits auf demokratische Legitimation angewiesen und somit selbst von einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in demokratische Entscheidungsprozesse betroffen sind. Die Erhöhung der Transparenz dieser Entscheidungsprozesse durch ein Register der Interessenvertretungen käme also mittelbar auch ihnen zugute.

Entscheidendes Gewicht käme aber gerade der staatlichen Einordnung der Kommunen und ihrer umfassenden Verpflichtung auf das Gemeinwohl zu: Hierdurch unterscheiden sich die Kommunen – auch „in Gestalt der kommunalen Spitzenverbände“ (Art. 97 Abs. 4 LV) – grundlegend von den übrigen Interessenvertretern. Anders als diese sind sie demokratisch legitimiert und nehmen keine Partikularinteressen (privater) Dritter, sondern ausschließlich öffentliche Gemeinwohlinteressen („partikulare Gemeinwohlinteressen“)¹⁹² wahr.¹⁹³ Eine Beeinträchtigung der politischen Entscheidungsprozesse durch „Sonderinteressen“¹⁹⁴, durch „unternehmensbezogene und damit mittelbar eigennützige Interessen“¹⁹⁵ nicht demokratisch legitimer Dritter steht deshalb von vornherein nicht zu befürchten. Damit aber fehlt es an der Grundlage für die Annahme, die Bevölkerung könnte – auch wegen der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – das Vertrauen in die Integrität und Unabhängigkeit des Gesetzgebungsprozesses verlieren, und somit an dem tragenden Grund, der eine Beeinträchtigung des Anhörungsrechts rechtfertigen könnte. Eine Konditionierung des Anhörungsrechts schied damit im Ergebnis aus.¹⁹⁶

c) Freiheit des Abgeordnetenmandats

Der Grundsatz der Freiheit des Mandats findet seine Grundlage in Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV, wonach Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind. Er schützt zuvörderst gegen Beeinträchtigungen der Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten bei der Ausübung des Mandats,¹⁹⁷ insbesondere vor rechtlich bindender Beeinflussung durch Dritte.¹⁹⁸

¹⁹² *Waechter*, in: Butzer/Epping, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 57 Rn. 121.

¹⁹³ Vgl. etwa *Waechter* (Fn. 192), Art. 57 Rn. 121.

¹⁹⁴ BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 221.

¹⁹⁵ BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 176.

¹⁹⁶ So *Johann Hahlen* (Fn. 179), S. 4; vgl. aber *Christian Waldhoff* (Fn. 88), S. 14, allerdings zum Entwurf des LobbyRG als Bundesrecht, das kein Art. 97 Abs. 4 LV entsprechendes Recht vermittelt: „Was eine kleine Inkonsistenz ist: Die kommunalen Spitzenverbände sind ausgenommen. Das kann man machen, muss man aber nicht machen. Dann müsste man auch die funktionale Selbstverwaltung ausnehmen, also meinetwegen die Industrie- und Handelskammern, weil diese in ähnlicher Weise per Gesetz zum Lobbying für ihre Interessen verpflichtet sind.“

¹⁹⁷ VerfGH Bln, Beschl. vom 20. Mai 2020, Az. VerfGH 51/20, juris, Rn. 13; *Lieber* (Fn. 34), Art. 56 Ziff. 1.

¹⁹⁸ StGH Hessen, Urt. vom 7. Juli 1977, Az. P.St. 783, juris, Rn. 117 m.w.N.

aa) Schutzbereich und Eingriff

Die Verpflichtung von Interessenvertretern, sich vor einer Kontaktaufnahme zu Mitgliedern des Landtags in einem Register erfassen zu lassen, hat Relevanz in Bezug auf das freie Abgeordnetenmandat, auch wenn die Abgeordneten nicht selbst Adressaten dieser Verpflichtung sind und ihre Entscheidungsfreiheit nicht unmittelbar beeinträchtigt wird.

Betroffen ist aber die Kommunikation der Abgeordneten mit Dritten, da die Interessenvertreter daran gehindert sind, ohne Registrierung Kontakt zu ihnen aufzunehmen. Mittelbar trifft das auch die Abgeordneten,¹⁹⁹ da der Kreis derjenigen, die aktiv voraussetzungslos an sie herantreten können, eingeschränkt wird. Dabei ist es vorstellbar, dass die nur noch konditioniert zulässige Kontaktaufnahme letztlich unterbleibt.

Eine Selbstbetroffenheit der Abgeordneten und eine unmittelbare Beeinträchtigung ihrer Kommunikationsmöglichkeiten läge vor, wenn das Gesetz vorsähe, dass die Abgeordneten nur registrierte Interessenvertreter kontaktieren dürfen.

Die Kommunikation der Abgeordneten wird vom Schutz des freien Mandats erfasst. Die ständige freie und offene Rückkopplung der Abgeordneten mit dem Volk und den darin vertretenen Interessen schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung politische Verantwortlichkeit und, so das BVerfG,

„trägt dem Gedanken Rechnung, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes beruht. Sie schützt daher – neben dem speziellen Schutz der vertraulichen Kommunikation des Abgeordneten durch das in Art. 47 GG gewährte Zeugnisverweigerungsrecht – die Kommunikationsbeziehungen des Abgeordneten als Bedingung seiner freien Willensbildung und gewährleistet dabei insbesondere, dass die von ihm zu vertretenden, in die politische Willensbildung des Deutschen Bundestages einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können. Die Vielzahl der Abgeordneten soll die

¹⁹⁹ Im Ergebnis ebenso Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 17.

Chance eröffnen, dass die unterschiedlichen Ideen und Interessen in der Bevölkerung in den parlamentarischen Willensbildungsprozess eingebracht werden.“²⁰⁰

Damit stellt das BVerfG die ungehinderte Kommunikation als einen zentralen Bestandteil des freien Mandats heraus, die auch durch das Recht der Zeugnisverweigerung nach Art. 47 GG (Art. 59 LV) geschützt wird. Die Kommunikation mit dem Volk (auch mit Interessenvertretern) dient letztlich der demokratischen Willensbildung und der Funktionsfähigkeit des Parlaments.²⁰¹

Entsprechend qualifiziert das BVerfG den beständigen Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften als für die Legitimität demokratischer Ordnung besonders bedeutsam.²⁰² Das Gericht betont, das „freie Abgeordnetenmandat ... schließt nach alledem die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein“,²⁰³ und qualifiziert es als eine der Hauptaufgaben der Abgeordneten, ihrer Repräsentationsfunktion gemäß den „engen Kontakt mit der Partei, den Verbänden und den nicht organisierten Bürgern zu halten“.²⁰⁴

Maßnahmen, die die Kommunikationsmöglichkeiten der Abgeordneten nachteilig und nicht nur unwesentlich beeinflussen, stellen damit Eingriffe in das freie Mandat dar.²⁰⁵ In beiden Fällen der Beschränkung des Kreises möglicher Kommunikationspartner der Abgeordneten handelt es sich um solche Eingriffe.²⁰⁶

²⁰⁰ BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 97; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 9. Juni 2020, Az. 2 BvE 2/19, juris, Rn. 52; NdsStGH, Beschl. vom 27. Sept. 2021, Az. StGH 6/20, juris, Rn. 27; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Feb. 2019, Az. Vf. 51-IVa-17, juris, Rn. 56; *Austermann* (Fn. 43), S. 587.

²⁰¹ *Magiera*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 47 Rn. 1.

²⁰² BVerfG, Beschl. vom 4. Juli 2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, juris, Rn. 33.

²⁰³ BVerfG, Beschl. vom 4. Juli 2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, juris, Rn. 33.

²⁰⁴ BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 96; vgl. auch OVG NRW, Beschl. vom 3. April 2019, Az. 15 B 1850/18, juris, Rn. 52 ff.; OVG Bln-Bbg, Beschl. vom 30. April 2015, Az. OVG 6 S 67.14, juris, Rn. 10; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 16.

²⁰⁵ BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 107 f.; *Jarass* (Fn. 54), Art. 38 Rn. 47.

²⁰⁶ Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 148), Art. 38 Rn. 243-245; *Magiera* (Fn. 201), Art. 38 Rn. 49.

bb) Rechtfertigung

Eine Beschränkung der Kommunikationsmöglichkeiten der Abgeordneten kann nur durch kollidierendes Verfassungsrecht unter Wahrung des Gebots der Verhältnismäßigkeit und im Wege umfassender Abwägung gerechtfertigt werden.²⁰⁷ Zu den abwägungsfähigen Verfassungsgütern rechnet das BVerfG u.a. die Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bundestages;²⁰⁸ das mit dem Register verfolgte Ziel, einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung (s.o. ee 2)) zu begegnen, kann also prinzipiell auch dem freien Mandat entgegenstellt und mit diesem abgewogen werden.²⁰⁹

Für die verfassungsrechtliche Bewertung ist danach zu unterscheiden, ob das Gesetz sich darauf beschränkt, nicht-registrierten Interessenvertretern die Kontaktaufnahme zu Abgeordneten zu untersagen oder ob es auch letztere entsprechend verpflichtet.

(1) *Keine Inpflichtnahme (auch) der Abgeordneten*

Eine Verpflichtung der Abgeordneten, nur registrierte Interessenvertreter zu kontaktieren, beeinträchtigt ihre Kommunikation mit Dritten²¹⁰ und damit eine ihrer Hauptaufgaben, deren ungestörte Wahrnehmung grundlegend für den Prozess der demokratischen Willensbildung ist. Mit Blick auf die zur Abwägung zu stellenden Verfassungsgüter könnte man davon sprechen, dass sich zwei Bedingungen der Funktionsfähigkeit des demokratischen Willensbildungsprozesses gegenüberstehen und zum Ausgleich zu bringen sind: die Transformationsfunktion der Abgeordneten und das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der von den Abgeordneten im Ergebnis des demokratischen Willensbildungsprozesses zu verantwortenden Gesetzgebung. Das BVerfG beschreibt diese Transformationsfunktion wie folgt:

²⁰⁷ BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 42 f.; BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 208; BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 111, 118 f.; *Klein/Schwarz* (Fn. 148), Art. 38 Rn. 243 m.w.N.

²⁰⁸ BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 42; BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1996, Az. 2 BvE 1/95, juris, Rn. 95, 97.

²⁰⁹ *Oberding* (Fn. 1), S. 149 f.

²¹⁰ Die Interessenvertreter rechnen dabei zur (Wahl-)Bevölkerung; *Austermann* (Fn. 43), S. 587; BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 96; BVerfG, Urt. vom 17. Aug. 1956, Az. 1 BvB 2/51, juris, Rn. 601.

„In dem Wechselspiel zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung hat der Abgeordnete – in ähnlicher Weise wie die politischen Parteien – eine Transformationsfunktion: Er sammelt und strukturiert die politischen Auffassungen und Interessen, die an ihn herangetragen werden, und entscheidet, ob, wie und mit welcher Priorität er sich bemüht, sie in staatliche Entscheidungen umzusetzen. Seine Aufgabe ist es, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen, und umgekehrt den Bürgern den guten Sinn der im Parlament getroffenen politischen Entscheidungen zu vermitteln oder bessere Alternativen aufzuzeigen und für sie zu werben. Er ist ein Verbindungsglied zwischen Parlament und Bürger. Repräsentation erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung. Um diese in Gang zu halten, gehört es zu den Hauptaufgaben des Mandats, engen Kontakt mit der Partei, den Verbänden und nicht organisierten Bürgern, insbesondere im eigenen Wahlkreis, zu halten.“²¹¹

In der hier erforderlichen Abwägung muss sich der hohe Wert, der der Freiheit der Abgeordneten zur Kommunikation mit Dritten von Verfassungen wegen zugewiesen wird, durchsetzen. Dieser spiegelt sich bereits im Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten wider, findet hier schlaglichtartige Betonung, und ist schon von daher besonders zu gewichten. Auch die Rechte auf Information, die Art. 56 Abs. 2 bis 4 LV den Abgeordneten gewährleistet und die „im Zweifel“ sogar entgegenstehende Interessen der Landesregierung überwiegen, zeigen, dass das Recht der Abgeordneten zur freien Informationsgewinnung einen besonders hohen verfassungsrechtlichen Rang einnimmt.²¹² Vor allem aber träfe eine die Abgeordneten erfassende „Kontaktsperre“ den demokratischen Willensbildungsprozess unmittelbar an der „Quelle“ und unterbände diesen – bezogen auf einen bestimmten, in seiner Bedeutung durchaus nicht gering zu veranschlagenden Ausschnitt, die organisierte Interessenvertretung – gegen den Willen des einzelnen Abgeordneten schon im Entstehen.

Die auf der anderen Seite der Abwägung einzustellende Gefahr des Vertrauensverlustes in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung setzt dagegen erst in einem späteren

²¹¹ BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 96; *Morlok* (Fn. 36), Art. 38 Rn. 143; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 16.

²¹² VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 128, speziell bezogen auf die Kontrollrechte der Abgeordneten gegenüber der Landesregierung.

Stadium des demokratischen Prozesses ein und verhindert diesen nicht bereits von Anfang an. Sie ist eher abstrakt und sie lässt sich durch andere Maßnahmen herabsetzen, etwa durch eine Verpflichtung der Interessenvertreter zur Registrierung, ohne dass aber gleichzeitig auch eine die Abgeordneten treffende „Kontaktsperre“ errichtet würde.

Im Ergebnis verstieße damit nach hier vertretener Auffassung eine Pflicht der Abgeordneten, nur noch mit registrierten Interessenvertretern Kontakt aufzunehmen, wegen der Schwere der mit ihr einhergehenden Beeinträchtigung gegen die Freiheit des Mandats und wäre verfassungswidrig.

Die juristische Literatur und die wissenschaftlichen Dienste teilen diese Bewertung.²¹³ Insbesondere auch Forderungen nach einer Offenlegung der Partner und des Inhalts konkreter Gespräche²¹⁴ oder gar umfassend der Terminkalender der Abgeordneten²¹⁵ werden zu Recht als mit der Freiheit des Mandats unvereinbar abgelehnt.

(2) Zulässigkeit der Registrierungspflicht für Interessenvertreter

Eine Verpflichtung der Interessenvertreter zur Registrierung träfe das freie Abgeordnetenmandat zwar ebenfalls, da, wie das BVerfG im Zusammenhang mit der Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz betont hat, bereits die „bloße Möglichkeit einer staatlichen Registrierung von Kontakten ... eine abschreckende Wirkung entfalten und schon im Vorfeld zu Kommunikationsstörungen und Verhaltensanpassungen führen (kann). In dieser Möglichkeit eines Abschreckungseffekts liegt ein Eingriff in das Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.“²¹⁶ Gleiches gilt im Prinzip für die Pflicht zur Registrierung, auch wenn

²¹³ *Michaelis* (Fn. 53), S. 275; *Austermann* (Fn. 43), S. 587; *Oberding* (Fn. 1), S. 145; vgl. auch *Christian Waldhoff* (Fn. 88), S. 13 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 20 f., „rechtlich gänzlich ausgeschlossen, den Abgeordneten mehr oder weniger weitreichende Einschränkungen bei ihrer Entscheidung aufzuerlegen, mit wem sie sprechen“; indifferent Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 7; *Battis* (Fn. 159), S. 16 f.

²¹⁴ *Michaelis* (Fn. 53), S. 275; *Martin Klein* (Fn. 43), S. 4; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dez. 2008 (Fn. 44), S. 6 f.; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 15 ff., 22; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 21.

²¹⁵ *Austermann* (Fn. 43), S. 587.

²¹⁶ BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, juris, Rn. 108.

der beschriebene Effekt bei einer möglichen Beobachtung durch den Verfassungsschutz höher ausfallen könnte.

Sofern aber die Registrierung für sich steht und keine zusätzliche Pflicht begründet wird, konkrete Kontakte mit Abgeordneten (nebst des Themas des jeweiligen Austausches) mitzuteilen,²¹⁷ ist die nicht besonders hoch zu gewichtende Beeinträchtigung verfassungsrechtlich gerechtfertigt – den Abgeordneten bliebe es nämlich jedenfalls unbenommen, von sich aus den Kontakt herzustellen, bestimmte Themen zur Diskussion zu stellen und die gewünschten Informationen zu erhalten.²¹⁸

Würde dagegen die Kontaktaufnahme zu den Abgeordneten von der Erfassung im Register vollkommen freigestellt, würde Interessenvertretern die Möglichkeit eröffnet, sich gezielt auf die Kontaktpflege zu Abgeordneten zu konzentrieren und damit eine Offenlegung ihrer Interessenvertretung über das Register zu vermeiden. Im Ergebnis könnte das mit dem Gesetz verfolgte Ziel – die Erhaltung/Wiederherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung – nicht erreicht werden, auch wenn sich das dargestellte Verhalten voraussichtlich auf einzelne Fälle beschränken dürfte. Der Ausgleich der betroffenen Verfassungsgüter miteinander würde zu Lasten eines der beiden weitestgehend verfehlt, ohne dass dieses Zurücktreten wegen der Schwere der Beeinträchtigung des anderen unbedingt geboten wäre.

2. Einbeziehung der Exekutive

Eine Einbeziehung der Exekutive kann sowohl in Bezug auf das Register als auch mit Blick auf die Beteiligung Dritter an Gesetzgebungsvorhaben („Fußabdruck“) erfolgen. Dabei wäre es aber nicht möglich, die Landesregierung durch die Geschäftsordnung des Landtags zu verpflichten. Wie bereits dargestellt wurde (s.o. 1. a bb), verpflichten Geschäftsordnungen prinzipiell nur das jeweilige Verfassungsorgan und seine Mitglieder. Dies gilt auch im Verhältnis von Landtag und Landesregierung.²¹⁹

²¹⁷ Ebenso Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 17, 22 f.

²¹⁸ Im Ergebnis ebenso *Oberding* (Fn. 1), S. 150.

²¹⁹ Vgl. nur *Michaelis* (Fn. 53), S. 255 f.; *Glauben*, (Fn. 36), S. 917 m.w.N.

a) Im Rahmen eines Registers der Interessenvertretungen

aa) Verpflichtung der Interessenvertreter

Wird eine gesetzliche Verpflichtung für Interessenvertreter aufgestellt, sich (auch) im Falle einer gegenüber der Landesregierung erfolgenden Interessenvertretung registrieren zu lassen, betrifft dies die Landesregierung nur mittelbar. Eine Beschränkung der Möglichkeit der Landesregierung selbst, von sich aus den Kontakt zu suchen, läge hierin nicht, weshalb gegen eine solche Regelung keine durchgreifenden Bedenken bestehen, insbesondere nicht mit Blick auf das Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung nach Art. 75 LV und unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffes in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung²²⁰ bzw. die Organisationsautonomie der Landesregierung.

bb) Verpflichtung der Landesregierung und Gesetzesinitiativrecht, Art. 75 LV

Anderes könnte zu gelten haben, wenn das Gesetz der Landesregierung vorschreiben würde, dass der Kontakt zu nicht-registrierten Interessenvertretern zu unterbleiben habe, insbesondere bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen. Entsprechendes sieht § 6 Abs. 3 LobbyRG vor, wonach eine Beteiligung nicht (ordnungsgemäß) registrierter Interessenvertreter nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen nicht durchgeführt werden soll.

Eine derartige Regelung könnte gegen das Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung aus Art. 75 LV verstoßen, da diese bei der Vorbereitung der Gesetzesvorhaben in ihren Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten eingeschränkt würde.

(1) Verfahren der Gesetzesinitiative in Art. 75 LV nicht näher geregelt

Allerdings enthält Art. 75 LV selbst – eben so wenig wie Art. 76 GG zum Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung – keine näheren Vorgaben über das hierbei zu beobachtende Verfahren. Art. 75 LV statuiert nur das Initiativrecht der Landesregierung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen in den Landtag selbst. Das Bestehen einer „Gesetzesvorlage“ wird

²²⁰ *Michaelis* (Fn. 53), S. 259 f.; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 22 f.

vorausgesetzt, wie sie erarbeitet wird, bleibt offen.²²¹ Regelungen zum Vorbereitungsprozess finden sich nur im Geschäftsordnungsrecht, §§ 40 ff. GOLT, §§ 21 ff. GGO,²²² die auch die Beteiligung Dritter betreffen (§ 22 GGO).

In der juristischen Literatur zu Art. 76 GG wird angenommen, der Verzicht des Grundgesetzes auf eine nähere Ausgestaltung des Initiativrechts stelle eine ausdrückliche „Enthaltensamkeit in Bezug auf Verfahrensvorgaben für die Entstehungsphase von Gesetzesvorlagen auf eine Kanalisierung und Formalisierung der Einflüsse gesellschaftlicher Gruppen auf die Gesetzgebung“ dar.²²³ Die Gesetzesvorbereitung verbleibe damit

„im verfassungsrechtlich nicht definierten Kräftegeflecht ´soziologischer Legislativkräfte` und berührt Art. 76 auch dann nicht, wenn – wie oftmals – die politischen Weichen bei Einbringung der Gesetzesvorlage im Wesentlichen bereits gestellt sind. Das Grundgesetz belässt damit für die erste Ermittlung der regelungsbedürftigen Materien sowie für das in einer freiheitlichen Ordnung sehr empfindliche Problem der Vermittlung und Bündelung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zunächst weitestgehende Offenheit. Die Vorstrukturierung des Gesetzgebungsprozesses bleibt damit situativ flexibel und je nach Konstellation auf verschiedenen Wegen möglich. Das Grundgesetz trägt damit dem Umstand Rechnung, dass rechtliche Gestaltung und insbesondere auch die Gesetzgebung im demokratischen Staat auf gesellschaftlichen Prozessen beruht und an sie rückgebunden ist.“²²⁴

²²¹ Zu Art. 76 GG vgl. *Masing/Risse*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 7.

²²² Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 15. März 2016, geänd. durch Verwaltungsvorschrift vom 19. Oktober 2021.

²²³ *Masing/Risse* (Fn. 221), Art. 76 Rn. 7.

²²⁴ *Masing/Risse* (Fn. 221), Art. 76 Rn. 7.

(2) *Organisationsgewalt der Landesregierung und Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*

Fehlt es somit an spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben, wird (von der Volksgesetzgebung abgesehen) die Ausgestaltung des Verfahrens der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Organisationsgewalt des jeweiligen Verfassungsorgans zuzurechnen sein.²²⁵ Sie erfolgt in den Geschäftsordnungen.²²⁶

Die in der Kompetenz der Landesregierung liegende Gestaltung des Verfahrens der Vorbereitung einer eigenen Gesetzesvorlage ist prinzipiell vor Beeinträchtigungen geschützt, die von anderen Verfassungsorganen, insbesondere vom Landtag, ausgehen. Nach der Judikatur des BVerfG folgt aus der verfassungsrechtlich begründeten Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber Volk und Parlament die Notwendigkeit eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der besonderen Schutz vor Übergriffen der anderen Staatsgewalten erfährt.²²⁷ Die Ausgestaltung des Verfahrens der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen der Landesregierung steht einer gesetzlichen Regelung daher keineswegs unbegrenzt offen.

(a) *Schutz des Willensbildungsprozesses der Landesregierung*

Der Gedanke des Kernbereichsschutzes hat in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vielmehr gerade für den Prozess der Willensbildung der Regierung besondere Ausformung erfahren. Insbesondere auch das VerfG Bbg hat zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen eingehend Stellung genommen. Hiernach gehört zum geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

„das in der Staatspraxis Brandenburgs sehr gewichtige Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung (Art. 75 LV). Dieses beinhaltet das Recht zur Erarbeitung eines Gesetzesvorschlages und das Einbringen eines (schriftlich) ausformulierten Gesetzentwurfs zur Befassung des Landtages. ... Der auch der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen vermittelte Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung umfasst

²²⁵ Reicherzer, *Authentische Gesetzgebung*, 2006, S. 231; vgl. auch Michaelis (Fn. 53), S. 259 f.; Sodan (Fn. 43), S. 198; so auch bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. Platter) (Fn. 28), S. 27 f., für das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung.

²²⁶ Reicherzer (Fn. 225), S. 232.

²²⁷ BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 – *Flick-Untersuchungsausschuss*, juris, Rn. 127.

den gesamten Prozess der Vorbereitung der Gesetzesinitiative von der zunächst ressortintern erfolgenden Erarbeitung und Abstimmung des Entwurfs (Hausabstimmung) über die sich anschließenden ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse (Ressortabstimmung und Mitzeichnungsverfahren) bis zur Erörterung und abschließenden Beschlussfassung im Kabinett nach Maßgabe der hierfür in der Geschäftsordnung der Landesregierung Brandenburg ... und der GGO bestehenden Verfahrensregeln (insbesondere § 12 Abs. 1a GOLReg, § 12 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4, § 21 GGO).“²²⁸

Die Beschränkung der Beteiligung Dritter an der Gesetzesvorbereitung auf registrierte Interessenvertreter führt zu einer Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Landesregierung, der es aufgrund ihrer Organisationsautonomie zunächst einmal freisteht, wen sie bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen beteiligt.²²⁹ Diese Freiheit der Wahl ist, folgt man der Annahme des VerfG Bbg vom umfassenden Schutz, den die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen erfahren soll (der Kernbereichsschutz umfasst hiernach das „Recht zur Erarbeitung eines Gesetzesvorschlags“),²³⁰ prinzipiell dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und dem diesem gewährten Schutz zuzuordnen.²³¹

²²⁸ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az 21/16, juris, Rn. 135 f.

²²⁹ *Reicherzer* (Fn. 225), S.407; *Michaelis* (Fn. 53), S. 276; *Austermann* (Fn. 43), S. 588.

²³⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 135.

²³¹ *Michaelis* (Fn. 53), S. 260, 275 f.: „Zu einem anderen Ergebnis könnte man gelangen, wenn mit dem Register dem Vorbild der Europäischen Union folgend ein Anhörungsverbot Nichtregistrierter verbunden wird. Das Parlament würde in diesem Fall über die zulässigen Kontaktpersonen der Bundesregierung bestimmen. Der Bundestag legt in einer solchen Konstellation nicht lediglich eine transparente Verfahrensgestaltung fest, sondern nimmt durch das Lobbyregister Einfluss auf den inhaltlichen Ablauf der Entscheidungsprozesse der Bundesregierung. Die Organisationsautonomie der Bundesregierung würde deutlich stärker eingeschränkt, so dass ein Eingriff in den Kernbereich anzunehmen ist. ... Andererseits ist ein Anhörungsverbot mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht zu vereinbaren. Ebenso wie der Abgeordnete entscheidet die Bundesregierung aufgrund ihrer Organisationsautonomie grundsätzlich darüber, mit wem sie in Kontakt tritt. Ein vom Parlament geschaffenes Anhörungsverbot würde derart weit in diesen Bereich eingreifen, so dass eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anzunehmen ist.“; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 21, 23, 28; Gutachten des Juristischen Dienstes/Ausschussdienstes des Thüringer Landtags vom 17. Juli 2018 (unveröffentlicht) (Fn. 44), S. 22; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 26 f.; a.A. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Dezember 2008 (Fn. 135), S. 4, das von einem nur „untergeordneten Teilaspekt“ ausgeht, der im Verfahren der Gesetzentwürfe betroffen und der durch das Transparenzinteresse gerechtfertigt sei; allg. für die Unzulässigkeit parlamentarischer Gesetze (allenfalls „appellativer Charakter“), die die Gesetzesvorbereitung der Bundesregierung betreffen, *Reicherzer* (Fn. 225), S. 407.

(b) *Schwere des Eingriffs*

Für eine Qualifizierung eines an die Landesregierung gerichteten Verbots der Kontaktaufnahme mit nicht registrierten Interessenvertretern als Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung spricht auch die Schwere der hiermit einhergehenden Beeinträchtigung.²³² Es geht vorliegend nämlich nicht lediglich um einen vereinzelt gesetzlichen Eingriff in die Organisationsgewalt der Regierung, der unter Umständen zulässig sein soll.²³³ Auch handelt es sich nicht, wie im Falle der oben dargestellten Grundrechtseingriffe, „nur“ um eine bloße Pflicht zur Registrierung und zur Offenlegung bestimmter Daten, die Handlungsmöglichkeiten aber ansonsten unbeeinträchtigt lässt. Vielmehr steht die „exekutive Selbstprogrammierung, die die Informationsgewinnung, Konzepterarbeitung und die Möglichkeit eigener Normsetzung als Mittel der Programmumsetzung umgreift“,²³⁴ steht mithin der Willensbildungsprozess des Verfassungsorgans Landesregierung bei der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen in Rede.²³⁵ Die Anhörung von Interessenvertretern zur Informationsgewinnung ist fester und wichtiger Bestandteil der Erarbeitung von Gesetzentwürfen.²³⁶

In Bezug auf diese Quellen würde von Gesetzes wegen eine unbedingte „Kontaktsperre“ errichtet.²³⁷ Ebenso wie im parallel gelagerten Fall einer die Abgeordneten entsprechend verpflichtenden Norm (s.o. 1. c bb 1)) stellte dies (anders als gesetzlich vorgegebene Beteiligungspflichten zugunsten bestimmter Verbände, z. B. nach § 130 Landesbeamtengesetz oder gem. § 15 Abs. 4 Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz)²³⁸ eine erhebliche Einschränkung und einen massiven Übergriff in die Rechte der Landesregierung dar, für die die Möglichkeit des Erkenntnisgewinns unbedingt und ganz anfangs des Wil-

²³² Vgl. VerfGH NRW, Urt. vom 15. Dez. 2015, Az. 12/14, juris, Rn. 116 f.; vgl. auch *Michaelis* (Fn. 53), S. 259 m. Nachw. der Rspr. des BVerfG; *Klenke*, Stärkung der Informationsrechte des Landesparlaments in Bezug auf beabsichtigtes Regierungshandeln, 2009, S. 66 m.w.N.

²³³ *Schröder*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 64 Rn. 12 m.w.N.; vgl. aber auch unten, Fn. 242.

²³⁴ *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 57.

²³⁵ Entsprechend hält *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 294, die Einrichtung von Beiräten und beratenden Kommissionen im Ministerialbereich für unzulässig, da es der Regierung grundsätzlich selbst zukomme darüber zu befinden, wer ihr zu raten habe und in welcher Weise dies geschehen solle.

²³⁶ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 18. Juli 2007 (Fn. 47), S. 6.

²³⁷ Zur Bedeutung einer freien Gestaltung der Abläufe der Informationsgewinnung *Schmidt-Aßmann* (Fn. 234), § 26 Rn. 56.

²³⁸ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Aug. 2011 (Bearb. *Platter*) (Fn. 28), S. 27.

lensbildungsprozesses abgeschnitten wird. Der „sehr empfindliche“ Prozess der Berücksichtigung der verschiedenen Interessen würde erheblich gestört, der Landesregierung würde die hier notwendige „situative“ Flexibilität partiell genommen und die erforderliche „weitestgehende Offenheit“ der Interessenermittlung²³⁹ würde verengt.

(c) *Keine Abwägung im Kernbereich*

Der nach hier vertretener Ansicht damit gegebene Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist (anders als ein unter dieser Schwelle bleibender sonstiger Eingriff in die Organisationsgewalt)²⁴⁰ nicht mehr abwägungsfähig,²⁴¹ sondern ist als mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz nicht zu vereinbarender Übergriff in die Kompetenzen eines anderen Verfassungsorgans, vorliegend des Initiativrechts der Landesregierung aus Art. 75 LV, zu bewerten.²⁴²

²³⁹ Alle Zitate bei *Masing/Risse* (Fn. 221), Art. 76 Rn. 7.

²⁴⁰ Vgl. allg. *Stern* (Fn. 34), S. 793 f.

²⁴¹ Grundlegend BVerfG, Urt. vom 27. April 1959, Az. 2 BvF 2/58, juris, Rn. 57: „Nicht jede Einflußnahme des Parlaments auf die Verwaltung bedeutet schon einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Selbst eine gewisse Gewichtsverlagerung auf Kosten der Exekutive zugunsten des Parlaments ist in der parlamentarischen Demokratie unbedenklich. Erst wenn zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt, ist das Gewaltenteilungsprinzip verletzt.“; ebenso BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 1996, Az. 2 BvF 2/93 – *Südmfahung Stendal*, juris, Rn. 43; BVerfG, Beschl. vom 10. Okt. 1972, Az. 2 BvL 51/69, juris, Rn. 29: „Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist unveränderbar. Damit ist ausgeschlossen, daß eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben preisgibt.“; eine Abwägung kann aber zur Bestimmung des Kernbereichs dienen, BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 53 ff.; vgl. auch *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 216 m.w.N.: „Das Gewaltenteilungsprinzip ist danach verletzt, wenn die Gewichtsverteilung zwischen den Gewalten verändert wird, was jedenfalls dann der Fall ist, wenn in den über die zugewiesenen typischen Aufgaben definierbaren Kernbereich eingegriffen wird.“; *Schmidt-Aßmann* (Fn. 234), § 26 Rn. 56; a.A. *Michaelis* (Fn. 53), S. 260 f., der aber im Folgenden, S. 276, annimmt, ein Anhörungsverbot sei mit dem Kernbereichsschutz nicht zu vereinbaren; immerhin für „fraglich“ hält es das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 21, 23, 28, ob der Eingriff mit dem Transparenzgebot und dem Interesse an der Integrität der staatlichen Willensbildungsprozesse gerechtfertigt werden könne.

²⁴² *Austermann* (Fn. 43), S. 588; *Sodan* (Fn. 43), S. 198; vgl. allg. *Reicherzer* (Fn. 225), S. 407; zur parallel gelagerten Problematik eines legislativen Eingriffs in die Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung siehe *Epping*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 49. Ed. Nov. 2021, Art. 65 Rn. 18; *Schröder*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 39, Geschäftsordnung ist ggü. dem Gesetzgeber „zugriffsfest“; *Uhle/Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 2; *Schenke*, in: Bonner Kommentar, 195. Akt. Dez. 2018, Art. 65 Rn. 231.

(3) *Jedenfalls keine Rechtfertigung des Eingriffs*

Geht man entgegen der hier vertretenen Auffassung davon aus, dass die Beschneidung des Initiativrechts der Landesregierung noch unterhalb der Schwelle eines Eingriffs in den Kernbereich verbleibt,²⁴³ sollte im Ergebnis der dann erforderlichen Abwägung mit dem Interesse an der Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit des Gesetzgebungsprozesses (s.o. 1. ee 2)) eine Rechtfertigung angesichts der Schwere des Eingriffs dennoch ausscheiden. Im Übrigen wäre zu bedenken, dass in den Fällen, in denen die Beteiligten eines Gesetzesvorhabens Stellungnahmen abgeben, dem Interesse an der Schaffung von Transparenz bereits erheblich durch eine Verpflichtung der Landesregierung zur Offenlegung der Stellungnahmen Rechnung getragen werden kann, sodass eine bereits zuvor einsetzende und deutlich stärker belastende „Kontaktsperre“ insoweit nicht erforderlich wäre.

Versuche, die Beeinträchtigung dadurch abzumildern und verfassungsgemäß zu fassen, dass die Verpflichtung nicht absolut aufgestellt, sondern in die Form einer „Soll-Bestimmung“ gekleidet oder es der Landesregierung überlassen wird, die Einzelheiten der Regelung selbst auszugestalten,²⁴⁴ begegnen dagegen erheblichen Bedenken, da der Eingriff im Wesentlichen und dem Grunde nach unverändert fortbesteht.

Das vorstehend gefundene Ergebnis ist unabhängig von der Frage, ob die Landesregierung unter Berufung auf den Kernbereichsschutz auch die Offenlegung von Stellungnahmen verweigern kann, die von den beteiligten Interessenvertretern abgegeben werden. Die autonome Entscheidung über das „Ob“ der Beteiligung Dritter ist nämlich bereits als solche geschützt. Anderes gilt für die von der Landesregierung etwa herauszugebenden Informationen. Diese genießen nicht als solche Schutz, sondern nur dann, wenn ihre Herausgabe die Entscheidungsautonomie der Landesregierung oder ihre freie Willensbildung beeinträchtigt (hierzu sogleich b).

²⁴³ So *Hans Meyer*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Hauptausschuss zum Beschluss des Landtags Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit – Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ vom 2. Nov. 2011, P-HA-5/25, Anlage 1 S. 5, nur „Randbereich“ betroffen; *Oberding* (Fn. 1), S. 143; vgl. auch *Zeh*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Hauptausschuss zum Beschluss des Landtags Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit – Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ vom 2. Nov. 2011, Protokoll P-HA-5/25-2, Anlage 3 S. 9.

²⁴⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn 8), S. 28.

b) Bei der Gesetzgebung, „exekutiver Fußabdruck“

aa) Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung und Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Führt der Gesetzgeber den sog. exekutiven Fußabdruck ein, verpflichtet er also die Landesregierung dazu, die im Zuge einer Gesetzesvorbereitung eingegangenen Stellungnahmen von Interessenvertretern dem Landtag gegenüber offenzulegen, könnte abermals ein Eingriff in das Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung aus Art. 75 LV vorliegen. Gleiches wird zu gelten haben, wenn das Gesetz Dritte verpflichtete, ihre an die Landesregierung gerichteten Stellungnahmen zugleich auch an das Register zu übermitteln, da die hiermit einhergehenden Beeinträchtigungen der Landesregierung dieselben sind: Es steht der Landesregierung nicht mehr frei zu entscheiden, ob die Stellungnahmen (zunächst) intern ausgewertet und wie sie weiter behandelt werden.

Fraglich ist zunächst wieder, ob eine verpflichtende Offenlegung der eingeholten Stellungnahmen den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung beträfe. Der Gedanke des Kernbereichsschutzes hat in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Frage, wie weit Informationspflichten der Regierung gegenüber der Legislative reichen (z. B. betreffend Auskunftsbegehren von Untersuchungsausschüssen, parlamentarische Fragen, Akteneinsichtsbegehren von Abgeordneten), breite Behandlung erfahren; speziell die Frage der Zulässigkeit des exekutiven Fußabdrucks ist allerdings noch nicht thematisiert worden. Als ein parlamentarisches Informationsverlangen potentiell entgegenstehendes Schutzgut bestimmen die Verfassungsgerichte die Entscheidungsautonomie der Regierung und die Freiheit und Offenheit ihres Willensbildungsprozesses.

(1) Offenlegung regelmäßig nicht vor, sondern nach Kabinettsbeschluss

Eine Informationspflicht der Regierung wird hiernach vor allem dann verneint, wenn der Willensbildungsprozess der Regierung noch nicht abgeschlossen ist. Dies wiederum soll regelmäßig erst mit dem entsprechenden Beschluss des Kabinetts der Fall sein. Im hier interessierenden Zusammenhang wäre das der Beschluss der Landesregierung, den Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen (§ 23 Abs. 1 Satz 1 GGO). Grund dieser Beschränkung ist, dass die Entscheidungsfindung der Regierung ungestört bleiben und ein „Mitregieren

Dritter“ (etwa oppositioneller Fraktionen des Landtags)²⁴⁵ in Sachfragen unterbunden werden soll (Entscheidungsautonomie). Ein solches „Mitregieren“ kann bei einer Öffnung des internen Entscheidungsfindungsprozesses für Außenstehende drohen.

Nach Kabinettsbeschluss ist die Entscheidungsautonomie der Regierung prinzipiell nicht mehr schutzwürdig, sie wurde vielmehr bereits ausgeübt.²⁴⁶ Über die Tatsachen, die der Entscheidung zugrunde liegen, ist dann prinzipiell nach Maßgabe der einschlägigen, die Informationsrechte regelnden Verfassungsbestimmungen zu informieren.

Das BVerfG, dem sich die Verfassungsgerichte der Länder angeschlossen haben, hat zu den Informationspflichten der Regierung wie folgt ausgeführt:

„Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzu-

²⁴⁵ VerfG Bbg, Urt. vom 21. Apr. 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 129, 141.

²⁴⁶ BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 58; vgl. auch Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 2 LG Bln, Drs. 18/3563, S. 6: „Absatz 2 regelt die Mitwirkungspflichten des Senats. Da die Registrierungspflicht für den Senat erst mit Zuleitung des jeweiligen Vorhabens an das Abgeordnetenhaus entsteht, greifen etwaige Bedenken nicht, diese Verpflichtung könne einen unzulässigen Eingriff in den sogenannten ‘Kernbereich des exekutiven Handelns’ darstellen. Laut ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt der ‘Kernbereichsschutz’ grundsätzlich nur für noch laufende interne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Landesregierung. Die Zuleitung an das Abgeordnetenhaus belegt, dass der regierungsinterne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu dem jeweiligen Vorhaben abgeschlossen ist. Denn sie übergibt die Sache zur weiteren Beratung an ein anderes Gremium und hat damit auch keine direkten Veränderungsmöglichkeiten mehr. Das Bundesverfassungsgericht betont auch, dass das Konstrukt des ‘Kernbereichsschutzes’ sehr restriktiv, also eingeschränkt, anzuwenden ist, weil es in einer parlamentarischen Demokratie grundsätzlich keine von parlamentarischer Kontrolle freien Bereiche des exekutiven Handelns geben darf.“

greifen. Der aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgende Schutz vor informativischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung erschöpft sich jedoch nicht in dieser Abschirmung gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Kompetenzausübung der Regierung, sondern wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus.“²⁴⁷

(2) Erste Ausnahme: „einengende Vorwirkung“ der Offenlegung

Von dem dargestellten Grundsatz²⁴⁸ – Offenlegung nicht vor, prinzipiell aber nach Abschluss des Willensbildungsprozesses – werden zwei Ausnahmen gemacht: Zum ersten besteht der Schutz auch *nach* Kabinettsbeschluss dann fort, wenn die Veröffentlichung von Details der Willensbildung eine sog. „einengende Vorwirkung“ für die zukünftigen Entscheidungsprozesse der Regierung haben kann. Damit ist gemeint, dass die Veröffentlichung dazu führen kann, dass aktuelle Verhandlungen innerhalb der Regierung wegen des Wissens um ihre mögliche spätere Veröffentlichung nicht mehr frei geführt werden („wenn die dadurch ausgelöste Befürchtung eventueller späterer Publizität geeignet wäre, eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Beteiligten zu hemmen“).²⁴⁹ Geschützt wird insoweit zuvörderst die Diskussion im Kabinett selbst als innerster Bereich der Willensbildung. Das BVerfG fasst dies wie folgt:

„Andererseits würde aber ein – sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender – schrankenloser parlamentarischer Anspruch auf Informationen aus diesem Bereich vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist. Das Bundesverfassungsgericht hat daher bereits im Urteil zum Flick-Untersuchungsausschuss deutlich gemacht, dass Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen zwar nach Abschluss der jeweiligen Entscheidung nicht mehr im selben Maße geschützt sind wie in der Phase, in der die

²⁴⁷ BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2017, Az. 2 BvE 1/15, juris, Rn. 92 f. m.umf.w.N.

²⁴⁸ Das BVerfG, Beschl. vom 13. Okt. 2016, Az. 2 BvE 2/15, juris, Rn. 122 ff., nimmt im Übrigen an, neben dem Kernbereichsschutz setze die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk die Gewährleistung einer funktionsgerechten und organadäquaten Aufgabenwahrnehmung voraus – hieraus dürften sich aber vorliegend wohl keine weitergehenden Rückschlüsse ziehen lassen.

²⁴⁹ BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 66; BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2017, Az. 2 BvE 1/15, juris, Rn. 92 f.

Kenntnisnahme Dritter diesen einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung verschaffen würde, dass aber das parlamentarische Informationsrecht auch dann noch Grenzen hat: Auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheimzuhaltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet ist. ... Als funktioneller Belang, der durch eine Vorlagepflicht beeinträchtigt werden könnte, fällt bei abgeschlossenen Vorgängen nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht. ... Unter diesem Aspekt sind Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Auf der anderen Seite ist das Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses in Anschlag zu bringen. Müsste in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge jedem beliebigen parlamentarischen Informationsinteresse allein deshalb, weil es angemeldet wurde, Zugang zum innersten Bereich der Willensbildung der Regierung verschafft werden, so liefе die in Art. 23 Abs. 3 Satz 1, 4. Alt. LV auch für abgeschlossene Vorgänge vorgesehene Möglichkeit der Informationsverweigerung leer. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in diesen innersten Bereich eindringt, desto gewichtiger muss daher das parlamentarische Informationsinteresse sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht.“²⁵⁰

(3) Zweite Ausnahme: Unterlage kein integraler Bestandteil der Willensbildung

Die zweite Ausnahme geht in die „andere Richtung“ und betrifft Informationen, deren Bekanntwerden auch vor Kabinettsbeschluss die Entscheidungsautonomie der Regierung nicht beeinträchtigt. So hat das VerfG Bbg in seinem Urteil zur Mindestlohnkommission etwa

²⁵⁰ BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 45, 58 ff.; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 122-127, unter Betonung des geringeren Schutzes, der Informationen aus den der Kabinettsentscheidung „vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe(n)“ zukommt.

angenommen, die Herausgabe der diesbezüglichen Unterlagen vor Fassung des Kabinettsbeschlusses zur Gesetzesvorlage könne verweigert werden, da der Willensbildungsprozess der Landesregierung noch nicht abgeschlossen gewesen sei *und* da diese Unterlagen einen zentralen Bestandteil ihrer Willensbildung dargestellt hätten:

„Wie bereits ausgeführt, ist die Kommission der Landesregierung, speziell dem MASGFF, organisatorisch zugeordnet und hat ausschließlich die Aufgabe, einen begründeten (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BbgVergGKV) Vorschlag zu einer etwaig erforderlichen Anpassung des Mindestlohns zu unterbreiten, der gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BbgVergG 'der Landesregierung zur Entscheidung' durch das MASGFF vorgelegt wird. Kann sich die Kommission nicht auf einen Vorschlag einigen, sind die unterschiedlichen Positionen 'ausführlich schriftlich darzulegen' (§ 3 Abs. 2 Satz 5 BbgVergGKV). Schon vom Verfahren her ist die Befassung der Kommission zuvörderst darauf ausgerichtet, der Entscheidung der Landesregierung eine inhaltliche Grundlage zu vermitteln. Sowohl der Vorschlag als auch die Begründung der Kommission stellen von Gesetzes wegen vorgegebene integrale Bestandteile des Meinungsbildungsprozesses der Entscheidung der Landesregierung dar, und zwar auch deshalb, weil die Landesregierung diesen Vorschlag gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgVergG bei der Überprüfung und Anpassung des Entgeltsatzes 'berücksichtigt', also in ihre Willensbildung aufnehmen muss, ohne dass sie daran gebunden wäre (§ 4 Abs. 1 Satz 3 BbgVergG). Die Befassung der Kommission, die nicht darauf beschränkt ist, nur Unterlagen zum Thema zu erstellen oder lediglich Handlungsalternativen im Sinne einer Folgenabschätzung aufzuzeigen, sondern die einen bestimmten Vorschlag unterbreiten soll, hat somit unmittelbaren Bezug zur Willensbildung der Regierung und ist daher dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen. Entsprechend hat auch das BVerfG die Entscheidungen des Bundeskabinetts vorbereitenden, keinerlei Bindungswirkung entwickelnden Beratungen und Ergebnisse von Kabinettsausschüssen ebenso dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterworfen wie eigene Vorbereitungshandlungen des Regierungskollegiums selbst. Auch die Form der Leitungsvorlage und die auf die regierungsinterne Behandlung gerichteten Ausführungen machen deutlich, dass es sich nicht um ein Gutachten externer Sachverständiger handelt, das lediglich eine bloße Grundlage für den Entscheidungsfindungsprozess der Landesregierung darstellen soll. Nach der gesetzlichen Konstruktion ist vielmehr die Entscheidung der Kommission ein Teil der

Entscheidungsfindung selbst und wird vom Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erfasst. Die Mindestlohnkommission hat nicht den Status eines (externen) Dritten, sondern wird auf gesetzlicher Grundlage errichtet, ist organisatorisch der Landesregierung zugeordnet und soll mit ihrer Tätigkeit von Gesetzes wegen wichtige Aspekte der Entscheidungsfindung der Landesregierung vorprägen. Kern der Aufgabe sind die Entwicklung von Handlungsalternativen und eine klare Positionierung zu diesen Alternativen im Sinne einer Präferenz. Zu Recht haben auch andere Landesverfassungsgerichte bei der Abgrenzung des Kernbereichsschutzes von solchen Voten gegenüber allgemeinen Zusammenstellungen, statistischen Erhebungen, Meinungsumfragen oder Gutachten von externen Dritten entscheidend darauf abgestellt, ob die Unterlagen Rückschlüsse auf die (absehbare) interne Meinungsbildung zulassen können, weil sie Präferenzen für eine oder mehrere Alternativen erkennen lassen.“²⁵¹

Das VerfG Bbg nimmt also solche Unterlagen vom Kernbereichsschutz aus, deren öffentliche Kenntnis die Entscheidungsautonomie nicht beeinträchtigen können, da und wenn sie keinen Einblick in den (laufenden) internen Prozess der Willensbildung geben, insbesondere keinen Rückschluss auf bestimmte Präferenzen zulassen. Für die Unterlagen der Mindestlohnkommission hat das VerfG Bbg den Kernbereichsschutz zuvörderst wegen der der Mindestlohnkommission übertragenen Aufgabe bejaht, die Entscheidungsfindung der Landesregierung durch einen begründeten Vorschlag vorzuprägen.

Das VerfG Bbg hat zur Stützung seiner Argumentation auf Entscheidungen der Verfassungsgerichte Bayerns und Nordrhein-Westfalens verwiesen, die auch im hier interessierenden Zusammenhang fruchtbar gemacht werden können.

Der VerfGH NRW hatte die Zulässigkeit eines Verlangens nach Einsichtnahme in Unterlagen eines von der Landesregierung zur Feststellung von Einsparmöglichkeiten im Haushalt eingesetzten, hochrangig besetzten „Effizienzteams“ zu bewerten. Das Gericht nahm an, Unterlagen, die eine bloße Darstellung des Sachverhalts oder eine Zusammenstellung von Handlungsalternativen im Sinne einer Folgenabschätzung enthielten, unterfielen von vornherein nicht dem Kernbereichsschutz, da sich ihnen keine Rückschlüsse auf die interne

²⁵¹ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris, Rn. 139 f., Unterstreichung nicht im Original.

Meinungsbildung der Regierung entnehmen ließen, solange sie keine Präferenzen für eine oder mehrere Alternativen enthielten. Die Empfehlungen des Effizienzteams gingen aber, so der VerfGH NRW, hierüber hinaus, da sie sich „für eine bestimmte Alternative oder ein als alternativlos befundenes Handeln“ aussprachen. Die Empfehlungen und Ergebnisse des Effizienzteams und Zuarbeiten von Ministerien und externen Beratern an das Effizienzteam in Form von Empfehlungen fielen daher unter den Kernbereichsschutz.²⁵²

Der BayVerfGH, auf den das VerfG Bbg ebenfalls verwies, hatte dagegen von der bayerischen Landesregierung in Auftrag gegebene Meinungsumfragen („Resonanzstudien“ zu bestimmten landespolitisch relevanten Sachthemen und „zur politischen Stimmung im Allgemeinen“) nicht dem Kernbereichsschutz zugeordnet.²⁵³ Die Umfrageergebnisse seien zwar geeignet, zur Willensbildung der Landesregierung beizutragen, es seien aber bloße Entscheidungsgrundlagen, die die Meinungsbildung beeinflussen könnten, nicht aber sei die Entscheidungsfindung der Staatsregierung als solche betroffen. Abstimmungsprozesse innerhalb der Staatsregierung würden hierdurch nicht berührt und es sei „auch nicht ersichtlich, dass die gewünschte Bekanntgabe der Umfrageinhalte Rückschlüsse auf eine etwaige Willensbildung innerhalb der Staatsregierung zulassen würden“.²⁵⁴

(4) Stellungnahmen unterfallen nicht dem Kernbereichsschutz

In Anbetracht dieser von der verfassungsgerichtlichen Judikatur erarbeiteten Grundsätze sollten Stellungnahmen von Interessenvertretern, die bei Gesetzesvorhaben im Rahmen des formellen Beteiligungsverfahrens gegenüber der Landesregierung abgegeben werden, regelmäßig²⁵⁵ nicht unter den Kernbereichsschutz fallen.²⁵⁶

²⁵² VerfGH NW, Urt. vom 15. Dez. 2015, Az. 12/14, juris, Rn. 119, 131 f.

²⁵³ BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Juni 2011, Az. Vf. 49-IVa-10, juris, Rn. 109 f.

²⁵⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Juni 2011, Az. Vf. 49-IVa-10, juris, Rn. 110.

²⁵⁵ Ob eine Ausnahme dann anzunehmen ist, wenn die Landesregierung das Vorhaben abbricht (vgl. allg. VerfGH NRW, Urt. vom 15. Dez. 2015, Az. 12/14, juris, Rn. 111, und *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 5, erscheint angesichts der bereits eröffneten öffentlichen Diskussion fraglich.

²⁵⁶ Anderes gilt, da noch kein Zwischenstand der Willensbildung erreicht ist, vor Eröffnung der förmlichen Beteiligung. Der NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 63, führt hierzu aus: „Das schließt es nicht aus, dass die Landesregierung und einzelne Ministerien bereits in einem Frühstadium der Erarbeitung eines Normtextes oder eines sonstigen Vorhabens Verbände beteiligen um den erforderlichen Sachverstand zu gewinnen und die Interessen der Betroffenen auszuloten, ohne zugleich den Landtag zu beteiligen. Eine solche in der Verfassungspraxis durchaus häufige, rechtlich unbedenkliche und sachlich sinnvolle vorgezogene Einbeziehung Dritter erfolgt im Stadium der internen Willensbildung und vor

(a) *Vor Kabinettsbeschluss*

Steht der Kabinettsbeschluss zur Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag noch aus, können die öffentlich gemachten Stellungnahmen Dritten, und dabei natürlich auch Mitgliedern des Landtags oder (oppositionellen) Fraktionen, zwar Anlass dazu geben, sich Forderungen der Interessenvertreter zu eigen zu machen und gegenüber der Regierung zu unterstützen. Dies führt aber weder zu einer nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung der Landesregierung noch – etwa da ein ungewöhnlicher Druck erzeugt wird – zu einem „Mitregieren Dritter“.

(aa) *Keine tatsächliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung der Landesregierung*

Hier ist zu zunächst berücksichtigen, dass ein Gesetzentwurf bereits öffentlich wird, wenn das Beteiligungsverfahren (Verbändebeteiligung) eingeleitet wird (§ 22 GGO),²⁵⁷ in dessen Ergebnis die Stellungnahmen eingehen. Zugleich erfolgt die Unterrichtung des Landtags nach Art. 94 LV,²⁵⁸ die nach dem Wortlaut der Norm gerade eine „frühzeitige“ Befassung des Landtags mit dem Gesetzentwurf und eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung schon in diesem Stadium der Gesetzgebung ermöglichen soll.²⁵⁹ Der Gesetzentwurf steht als Grundlage der Diskussion zur Verfügung, die somit eröffnet ist und nicht mehr aus-

deren Abschluss. Sie stellt kein Indiz dafür dar, dass nunmehr ein Zwischenstand erreicht ist, der bereits eine 'frühzeitige' Unterrichtung des Landtages erfordert. Derartige informelle Beteiligungen sind indes von den verfassungs- bzw. geschäftsordnungsrechtlich geregelten 'formellen' Verfahren der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Verbandsbeteiligung zu unterscheiden. Diese Beteiligungsverfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass zu dem Ergebnis einer vorläufig abgeschlossenen Willensbildung beteiligt wird und das Vorhaben in seinen wesentlichen Grundzügen und Einzelheiten bereits (vorläufig) festgelegt und bestimmt ist. Zu diesem Zeitpunkt setzt auch die Kontrolle und gestalterische Mitwirkung des Landtages ein.“

²⁵⁷ Allerdings regelmäßig nicht ein von der Landesregierung beschlossener, vgl. § 22 Abs. 6 Satz 1 GGO.

²⁵⁸ § 22 Abs. 6, 15 Abs. 2 GGO, Ziff. I. 1. Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Okt. 2010, GVBl. I Nr 31, geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013, GVBl. I Nr. 26.

²⁵⁹ *Ernst* (Fn. 176), Art. 94 Ziff. 1; zu Art. 25 NdsVerf vgl. NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 38, 48; *Hahn-Lorber*, in: Becker u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 48; *Edinger*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 89b Rn. 8. Ob Art. 94 LV einen Anspruch des Landtags auf Übermittlung der Stellungnahmen (ausschließlich) an ihn begründen könnte, da die Unterrichtung auch „vollständig“ zu erfolgen hat, kann hier offenbleiben, da es um die Übermittlung der Stellungnahmen zur öffentlichen Verwendung (in einem öffentlichen Register) geht; immerhin nimmt *Hahn-Lorber*, Art. 28 Rn. 52, an, eine „vollständige“ Unterrichtung begründe eine Pflicht der Landesregierung, auch Informationen zu übermitteln, die von Dritten an die Landesregierung herangetragen worden seien; weniger weitgehend NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 54 f., 66.

schließlich innerhalb der Landesregierung geführt wird. Die Landesregierung hat den internen Willensbildungsprozess in Bezug auf den Gesetzentwurf vielmehr vorläufig abgeschlossen, sie tritt mit einem Zwischen- oder Teilergebnis, einem „dialogfähigen Zwischenstand“,²⁶⁰ in einen Abstimmungsprozess ein.²⁶¹ Auch der Kernbereichsschutz endet hier insoweit.²⁶²

Mit Blick auf die Interessenvertreter gilt zudem, dass diese ihre jeweilige Auffassung zumeist auch nicht (in Form ihrer Stellungnahme) exklusiv gegenüber der Regierung kommunizieren, sondern schon zu diesem Zeitpunkt um Unterstützung auch im weiteren politischen Raum werben, sodass die entsprechenden Argumente im Zweifel vorliegen.

Im Ergebnis würde die weitere Entscheidungsfindung der Regierung somit durch eine Veröffentlichung der Stellungnahmen keinesfalls deshalb erschwert oder gar „blockiert“,²⁶³ weil sie sich sonst keiner öffentlichen Erörterung (oder jedenfalls keiner die Stellungnahmen einbeziehenden Erörterung) zu stellen hätte.²⁶⁴

(bb) Kein „Mitregieren Dritter“

Der Unterschied der beiden Fallgestaltungen – weitere Befassung der Landesregierung mit dem Gesetzesvorhaben nach der förmlichen Beteiligung entweder bei öffentlich vorliegenden oder bei (formal) nur ihr bekannten Stellungnahmen der Interessenvertreter – wäre dadurch gekennzeichnet, dass sich Dritte (auch Abgeordnete oder Fraktionen) auf die öffentlich vorliegenden Stellungnahmen berufen und diese gegenüber der Landesregierung argumentativ einsetzen könnten. Nur hierauf ließe sich die Annahme einer Gefahr des „Mitregierens“ stützen. Mitregieren aber bedeutete in dieser Situation vor allem, dass sich der Entscheidungsspielraum der Regierung verengte. Dies wäre wiederum dann der Fall, wenn

²⁶⁰ NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 62.

²⁶¹ Das gilt auch in den Fällen, in denen der Gesetzentwurf noch nicht von der Landesregierung beschlossen worden ist, § 22 Abs. 6, 7 GGO; vgl. NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 52, 61 f.

²⁶² *Bogan* (Fn. 191), Art. 25 Rn. 20; *Klenke* (Fn. 232), S. 65 f.; zu Art. 25 NdsVerf vgl. NdsStGH, Urt. vom 9. März 2021, Az. 3/20, juris, Rn. 48-52, 60; zu Art. 23 Abs. 2 GG vgl. BVerfG, Urt. vom 19. Juni 2012, Az. 2 BvE 4/11, juris, Rn. 124.

²⁶³ Zu diesem Aspekt *Böckenförde*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Kommunale Selbstverwaltung, AöR 103 (1978), S. 1, 17.

²⁶⁴ Zweifel an der Verfassungsgemäßheit einer Unterrichtungspflicht der Landesregierung zum Zeitpunkt der Einleitung der Verbändebeteiligung bei *Klenke* (Fn. 232), S. 67 f., der argumentiert, die Konsensfindung innerhalb der Landesregierung werde hierdurch erschwert.

auf sie ein höherer politischer Druck ausgeübt werden könnte als sonst (ohne Veröffentlichung der Stellungnahmen) möglich. Das aber ist aus den im folgenden dargestellten Gründen zweifelhaft.

Die mannigfaltigen zu einem Gesetzesvorhaben regelmäßig eingehenden interessengeleiteten Stellungnahmen kommunizieren verschiedenste „Präferenzen“ der Beteiligten und fallen erfahrungsgemäß auch konträr aus. Der vertretene Meinungsstand ist also offen und pluralistisch. Damit aber entsteht keinerlei (zusätzlicher) Druck auf die Landesregierung, sich einer der vertretenen Positionen anschließen zu sollen. Die Stellungnahmen sind in ihrer Wirkung insoweit in der Regel allenfalls vergleichbar mit externen Gutachten (die zudem noch durch Objektivität und Expertise qualifiziert sind).

Sie haben dagegen keinesfalls das Format der Empfehlungen der eng an die jeweilige Landesregierung angeschlossenen Gremien der Mindestlohnkommission oder des Effizienzteams, deren Aufgabe die Unterbreitung ausgewogener Vorschläge war. Der Grund, aus dem die Verfassungsgerichte diese Dokumente geschützt haben, liegt in dem spezifischen, durch Auftrag und Besetzung der Gremien bedingten Gewicht, das ihnen für die anstehenden Sachentscheidungen der Regierung zukommt. Ihre besondere Qualität führt zu einer erfahrungsgemäß nicht von der Hand zu weisenden Gefahr der Instrumentalisierung: Die Regierung kann von außenstehenden Dritten unter Verweis auf die besondere „Wertigkeit“ der Gremien aufgefordert werden, den von diesen unterbreiteten Vorschlägen (ganz oder in Bezug auf bestimmte, von den Dritten nach ihren politischen Vorstellungen gewichteten Positionen) „nun aber auch Folge zu leisten“. Hierdurch kann in der Tat erheblicher politischer Druck entstehen.

Stellungnahmen von Interessenvertretern eignen sich hierzu dagegen nicht vergleichbar, da sie zuvörderst auf die Kraft der Argumente (und auf ihre politische Durchsetzungsmacht) setzen können, nicht aber auf eine herausgehobene Provenienz, auf die Dritte verweisen könnten. Vielmehr ist allgemein bekannt, dass diese Stellungnahmen eben eindeutig interessengeleitet sind und es Aufgabe der Regierung ist, sie politisch zu bewerten. Eine Möglichkeit des „Mitregierens“ Dritter im Sinne einer Mitbeteiligung an der Entscheidungsfindung

der Landesregierung,²⁶⁵ das qualitativ über eine ohne Kenntnis der Stellungnahmen abgegebene Meinungskundgabe hinausreichte, sollte daher regelmäßig nicht anzunehmen sein.

(cc) Stellungnahmen nicht integraler Bestandteil der Willensbildung der Regierung

Stellungnahmen von Interessenvertretern sind damit qualitativ auch nicht als integraler Teil der Entscheidungsfindung der Landesregierung im Sinne der verfassungsgerichtlichen Judikatur zu werten, sondern bilden lediglich (im Endeffekt durch die Regierung berücksichtigte oder aber nicht aufgegriffene) Aspekte unter anderen.²⁶⁶ Ausnahmen sind immerhin vorstellbar und können bei der Erarbeitung eines Gesetzes zur Einführung eines „exekutiven Fußabdrucks“ berücksichtigt werden, etwa indem die Pflicht zur Übermittlung als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet oder wenigstens die Gesetzesbegründung entsprechend gefasst wird. Dieser Vorbehalt spricht im Übrigen dagegen, statt einer an die Landesregierung gerichteten Pflicht zur Übermittlung eine Pflicht der Interessenvertreter aufzustellen, ihre Stellungnahmen der Landesregierung und zugleich auch dem Register zuzuleiten.

(b) Nach Kabinettsbeschluss

Dass eine Veröffentlichung der Stellungnahmen nach Kabinettsbeschluss zu einer Beeinträchtigung der Willensbildung der Regierung im Sinne einer „einengenden Vorwirkung“ führt, wird ganz regelmäßig nicht anzunehmen sein. Wie die Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung der Landesregierung behandelt werden, ob sie keine, vollständige oder partielle Berücksichtigung finden, wird sich inhaltlich zwar letztlich im Gesetzesvorschlag abbilden. Hierdurch aber wird die vom BVerfG als schützenswert qualifizierte Vertraulichkeit der Willensbildung (vor allem) im Kabinett nicht beeinträchtigt.

Vielfach wird zunächst ohnehin nur der schwächeren Schutz genießende Bereich der „vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe“²⁶⁷ betroffen sein, da die Stellungnahmen und die in ihnen im Einzelnen erhobenen Forderungen vor allem bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs zur abschließenden Kabinettsbefassung Berücksichtigung finden, nicht

²⁶⁵ Böckenförde (Fn. 263), S. 17.

²⁶⁶ Ähnlich Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 10. Nov. 2006, Az. WD 3–383/06, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, S. 9, hier abrufbar: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412760/1e98af444462dee55fd1ee3925501dbf4/wd-3-383-06-pdf-data.pdf>.

²⁶⁷ BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 127.

aber sämtlich und in allen Punkten auch im Kabinett selbst erörtert werden. Wer dann im Kabinett welches Argument einer Stellungnahme eines Interessenvertreters aufgegriffen hat, welche Gründe letztlich für oder gegen einen bestimmten Vorschlag in der Diskussion vorgetragen wurden,²⁶⁸ kann aus den diversen, oft konträren Stellungnahmen selbst nicht hergeleitet werden; hier kann vielmehr von „außen“ nur gemutmaßt werden.²⁶⁹

Die Veröffentlichung von Stellungnahmen der beteiligten Interessenvertreter legt die Entscheidungsfindung der Landesregierung (des Kabinetts) nicht offen. Abstimmungsprozesse werden hierdurch nicht transparent. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine offene Diskussion innerhalb der Landesregierung und insbesondere am Kabinetttisch unterbleiben würde, weil damit zu rechnen wäre, dass die zu einem Gesetzentwurf eingegangenen Stellungnahmen Dritter letztlich veröffentlicht werden. Die Diskussion wird hierdurch nämlich nicht transparent. Dass eine bestimmte Position in einem Gesetzentwurf überhaupt Niederschlag findet oder eben nicht, ist dagegen von der Regierung politisch zu verantworten, unabhängig davon, ob diese Position (auch) von Interessenvertretern bezogen wird, und vermag die hier in Rede stehende Annahme einer etwaig mit der Veröffentlichung der Stellungnahmen einhergehenden „einengenden Vorwirkung“ nicht zu begründen.

(5) Zwischenergebnis

Nach hier vertretener Auffassung läge im Ergebnis in einer gesetzlichen Vorgabe eines „exekutiven Fußabdrucks“ zwar ein Eingriff in das Initiativrecht der Landesregierung;²⁷⁰ dieser stellte aber regelmäßig keinen Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dar.

In der damit notwendigen Abwägung der – wie dargestellt nur geringfügigen – Beeinträchtigung der Regierungsfunktionen wäre der Zielstellung der Schaffung von Transparenz, die sich für das Gesetzesvorhaben auch auf den Bereich der Regierung bezieht,²⁷¹ und der

²⁶⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 21. Okt. 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris, Rn. 172.

²⁶⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 65.

²⁷⁰ Dabei ist *Michaelis* (Fn. 53), S. 258 f., der Ansicht, der Schutz der Organisationsautonomie der Regierung wiege umso geringer, je mehr durch die Gesetzesvorbereitungen faktische Entscheidungen für den späteren Gesetzgebungsprozess getroffen würden; vgl. auch *Reicherzer* (Fn. 225), S. 234 f.

²⁷¹ *Michaelis* (Fn. 53), S. 181 f., 277 ff.

Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung höheres Gewicht beizumessen, sodass der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre.²⁷²

(6) *Einschränkung: keine Beeinträchtigung des Initiativrechts, keine Auswirkung auf ein Gesetz*

Allerdings geht diese Pflicht zur Offenlegung der Stellungnahmen nicht einher mit einem Verlust des Initiativrechts im Falle einer Pflichtverletzung. Es dürfte insoweit einen nicht mehr zu rechtfertigenden Eingriff in das Initiativrecht der Landesregierung darstellen, wenn vorgesehen würde, dass dieses nicht mehr ausgeübt werden könnte, sofern nicht alle Stellungnahmen in der gebotenen Art und Weise offengelegt werden. Entsprechende Normierungen existieren auch in den vorliegenden Gesetzen nicht.²⁷³

Ein Verstoß gegen die Veröffentlichungspflicht darf weiter nicht zu einer Unwirksamkeit der Gesetzesinitiative und des hierauf gründenden Gesetzes führen.²⁷⁴

²⁷² Ebenso Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 8. Entsprechend veröffentlichen die Bundesministerien Gesetzentwürfe und die hierzu eingegangenen Stellungnahmen; das zentrale Eingangsportale findet sich hier:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben>.

Vgl. auch § 22 Abs. 7 Satz 2 GGO, wonach Gesetzentwürfe vor der Beschlussfassung des Kabinetts durch das federführende Ministerium im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Ministerien, dem Ministerium der Finanzen und der Staatskanzlei auch in das Internet eingestellt werden können. Für eine verfassungsrechtlich erforderliche Offenlegung und Dokumentation von Sachverständigenbeteiligungen *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 2005, § 43 Rn. 73; vgl. auch *Masing/Risse* (Fn. 221), Art. 76 Rn. 11 m.w.N., die für die Fälle des sog. Gesetzgebungsoutsourcings für eine Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue plädieren; *Reicherzer* (Fn. 225), S. 408 mit Fn. 642 m.w.N., spricht sich für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Gesetzes aus, das Informationspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament statuiert, da hiermit nur punktuell in den Bereich autonomer Regierungstätigkeit zugunsten der Schaffung einer organübergreifenden Schnittstelle übergreiffen werde; zurückhaltend Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 22 f.

²⁷³ Ebenso Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 21.

²⁷⁴ Zu den Folgen einer Verletzung der Unterrichtungspflicht nach Art. 94 ebenso *Ernst* (Fn. 176), Art. 94 Ziff. 1 m.w.N.; vgl. auch Gesetzesbegründung zu Art. 4 BayLobbyRG, LT-Drs. 18/15463, S. 10: „Art. 4 stellt eine Ordnungsvorschrift dar. Die Wirksamkeit und Verfassungsgemäßheit einer Gesetzesinitiative oder eines darauf aufbauenden Gesetzes wird dadurch nicht berührt.“

Das verfolgte gesetzliche Ziel würde im Übrigen prinzipiell dennoch erreicht, da davon auszugehen ist, dass Verfassungsorgane ihnen (von Verfassungs wegen oder gesetzlich) auferlegten Pflichten nachkommen²⁷⁵ (oder gegen eine gesetzlich begründete Pflicht ggf. verfassungsgerichtlichen Schutz suchen).

bb) Grundrechtliche und weitere verfassungsrechtliche Bindungen

(1) Grundrechte

Mit der Veröffentlichung der (schriftlichen) Stellungnahmen können Grundrechte der Interessenvertreter betroffen sein. Insoweit gelten die Ausführungen unter 1. b entsprechend.²⁷⁶ Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Interessenvertreter von sich aus zugunsten von Partikularinteressen Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren nehmen wollen und es daher zumutbar ist, dass diese Einflussnahme öffentlich wird.²⁷⁷

Die Intensität etwaiger Grundrechtseingriffe lässt sich, wenn und soweit dies für erforderlich erachtet wird, mindern, indem die Pflicht zur Veröffentlichung auf eine Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte der Stellungnahme beschränkt und die Veröffentlichung der eigentlichen Stellungnahme von der Zustimmung der Interessenvertreter abhängig gemacht wird (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ThürBeteilddokG, § 5 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 5 LG Bln).²⁷⁸

Es sollte jedenfalls gesetzlich vorgesehen werden, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und (zu bestimmende) schutzwürdige personale Daten geschwärzt werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG).

In Bezug auf Religionsgemeinschaften, insbesondere die Kirchen, sollte die Veröffentlichung parallel zu der bereits bei der Pflicht zur Teilnahme an einem Register beschriebenen

²⁷⁵ Vgl. nur *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1091; BVerfG, Urt. vom 3. Dez. 1968, Az. 2 BvE 1/67 u.a., juris, Rn. 205.

²⁷⁶ Vgl. *Michaelis* (Fn. 53), S. 286 f.; *Oberding* (Fn. 1), S. 184 ff.

²⁷⁷ *Michaelis* (Fn. 53), S. 286; *Oberding* (Fn. 1), S. 184 ff., allerdings bezogen auf die bloße Namensnennung; *Martin Morlok* (Fn. 43), S. 7: „Gesetze binden alle und gehen alle an, potenziell sind alle betroffen und das, was alle angeht, dürfen auch alle wissen. Also Einwirkungen auf den Gesetzgebungsprozess unterliegen der demokratischen Öffentlichkeitspflicht und deswegen ist ein auf ein Gesetz gestützter Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durchaus gerechtfertigt.“

²⁷⁸ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 22.

Abgrenzung ausgestaltet werden. Stellungnahmen, die sich auf in die Gesellschaft hineinwirkende Tätigkeiten beziehen und (deshalb) von sozio-ökonomischer Bedeutung sind, sollten demnach zu veröffentlichen sein. Der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin schlägt vor, eine Ausnahmeregelung „eng auf religionsspezifische Angelegenheiten zu begrenzen“ und hält es insbesondere für zulässig, eine Verpflichtung zur Veröffentlichung einer Zusammenfassung der in einer Stellungnahme mitgeteilten Inhalte vorzusehen.²⁷⁹

(2) Kommunale Spitzenverbände

Vom Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände aus Art. 97 Abs. 4 LV ist auch die Möglichkeit erfasst, schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben der Landesregierung abzugeben.²⁸⁰ Fraglich ist aber, ob Art. 97 Abs. 4 LV auch Schutz vor einer Veröffentlichung der Stellungnahmen gewährt.

(a) Veröffentlichung als Ausgestaltung nach Art. 97 Abs. 5 LV

Wie bereits ausgeführt (s.o. 1. b ii 1)), sieht Art. 97 Abs. 4 LV lediglich vor, dass die kommunalen Spitzenverbände „rechtzeitig zu hören“ sind. Weitere Vorgaben für das einzuhaltende Verfahren werden nicht aufgestellt. Insbesondere ist kein „exklusives“ Recht der kommunalen Spitzenverbände auf Anhörung dergestalt vorgesehen, dass Dritte keine Kenntnis von der jeweils abgegebenen Stellungnahme erhalten dürfen.

Angesichts dieses offenen Normbefundes ist abermals zu prüfen, ob eine entsprechende gesetzliche Vorgabe nur eine nähere Regelung gem. Art. 97 Abs. 5 LV darstellte oder als Eingriff zu qualifizieren wäre.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass die zwischen den Spitzenverbänden und ihrem jeweiligen Ansprechpartner – Landtag oder Landesregierung – unmittelbar bestehende Beziehung verlassen wird, wenn eine Veröffentlichung erfolgt, was gegen die Annahme einer nur „näheren“ Ausgestaltung des Anhörungsrechts sprechen könnte. Die schriftlichen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände sind aber zentraler, oft einziger (materialisierter)

²⁷⁹ Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. März 2021 (Fn. 44), S. 9.

²⁸⁰ Lieber (Fn. 34), Art. 97 Ziff. 9.1.

Gegenstand einer Anhörung. Eine gesetzliche Vorgabe, wie mit ihnen umzugehen ist, betrifft damit ganz zentral das Anhörungsrecht an sich, was für eine „nähere“ Ausgestaltung spricht.

Entscheidend sollte letztlich sein, dass den kommunalen Spitzenverbänden nichts von Ihrem Anhörungsrecht „genommen“ wird, sodass kein Eingriff in dieses vorliegt: Sie sind weiterhin vollständig frei darin, ihren Standpunkt zu den einzelnen Gesetzesvorhaben uneingeschränkt und ohne Abstriche vorzutragen. Die Veröffentlichung beeinträchtigt dieses Recht nicht, macht es insbesondere auch nicht faktisch ineffektiver. Mit einer Veröffentlichung etwa verbundene Nachteile „taktischer“ Natur sind dagegen nicht Gegenstand des von Art. 97 Abs. 5 LV gewährten Anhörungsrechts. Dieses ist auf eine Berücksichtigung kommunaler Interessen im Gesetzgebungsverfahren und nicht darauf gerichtet, taktische Vorteile (etwa gegenüber anderen Verbänden) zu verschaffen.

(b) Keine Rechtfertigung eines Eingriffs in das Anhörungsrecht

Nimmt man dagegen an, eine Veröffentlichung der Stellungnahmen stelle einen Eingriff in das Anhörungsrecht dar, schiebe eine Rechtfertigung aus den bereits genannten Gründen aus (s.o. 1. b ii).

Wie gezeigt (s.o. I. 2. b dd 2)), nehmen die bestehenden Gesetze die kommunalen Spitzenverbände aus.²⁸¹ In der brandenburgischen parlamentarischen Praxis werden allerdings die im Rahmen öffentlich stattfindender (Ausschuss-)Anhörungen schriftlich hergereichten Stellungnahmen der Spitzenverbände als Anlagen zu den Ausschussprotokollen veröffentlicht.

c) Vereinbarungslösung

Anstelle einer gesetzlichen Lösung könnte auch daran gedacht werden, dass der Landtag und die Landesregierung eine Vereinbarung treffen, wonach bei der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben der Landesregierung nur registrierte Interessenvertreter beteiligt und ihre

²⁸¹ In der Gesetzesbegründung des LobbyRG (BT-Drs. 19/22179, S. 10, zu Nr. 12) heißt es dazu etwa: „Die Ausnahme ergänzt die registrierungsfreie Mitwirkung der Kommunen an der Meinungsbildung auf Bundesebene dadurch, dass auch die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände als Institutionen registrierungsfrei ist. Die kommunalen Spitzenverbände bündeln die Interessen der kommunalen Ebene und sind damit ein wichtiges und notwendiges Mittel, um der Rolle der Kommunen im Staatsaufbau gerecht zu werden.“ Warum eine registrierungsfreie Mitwirkung der Spitzenverbände sachlich vorzugswürdig erscheint, bleibt offen.

Stellungnahmen von der Landesregierung offengelegt, an das Register weitergeleitet werden. Vorbild könnte die zu Art. 94 LV getroffene Vereinbarung sein.²⁸² Die konkreten Regelungen hätten in den Geschäftsordnungen von Landtag und Landesregierung zu erfolgen.²⁸³

Fraglich ist allerdings, ob eine derartige Vereinbarung verfassungsrechtlich zulässig wäre.

(1) *Literaturmeinungen zur Zulässigkeit interorganschaftlicher Vereinbarungen*

Hierzu werden in der juristischen Literatur unterschiedliche Auffassungen vertreten: Sollen nach einer Ansicht Vereinbarungen Willensbekundungen von Verfassungsorganen und als Ausdruck interorganschaftlicher Zusammenarbeit²⁸⁴ oder intraorganfreundlichen Verhaltens²⁸⁵ prinzipiell zulässig sein, auch ohne dass hierfür eine explizite Ermächtigung in der Verfassung erteilt wird,²⁸⁶ können nach anderer Auffassung Interorganvereinbarungen die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Landtags und der Landesregierung nicht verschieben.²⁸⁷ Verfassungsrechtliche Verträge seien nicht in der Lage, die durch die Verfassung selbst festgelegte Kompetenzordnung zu verändern. Einem Kompetenzträger könne nicht das Verfügungsrecht über seine Kompetenz eingeräumt werden.²⁸⁸ Zulässig soll daher nur die Ausgestaltung und Konkretisierung des Verfassungsrechts sein.²⁸⁹ Beispielhaft wird angenommen, eine Vereinbarung, mit der die Befugnis des Bundeskanzlers, die Richtlinien

²⁸² Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Okt. 2010, GVBl. I Nr 31, geänd. durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013, GVBl. I Nr. 26.

²⁸³ Damit dürfte allerdings eine Erfassung der kommunalen Spitzenverbände angesichts der Vorgabe des Art. 97 Abs. 5 LV (gesetzliche Regelung) wohl ausscheiden.

²⁸⁴ *Lindner*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 55 Rn. 71; *Brechmann*, in: *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 55 Rn. 38 m.w.N.

²⁸⁵ *Edinger* (Fn. 259), Art. 89b Rn. 3; *Holzner*, in: *Dirnberger u.a.*, Praxis der Kommunalverwaltung, PdK Bayern, Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Fssg. 2017, Art. 55 Rn. 131, zit. nach Beck-online.

²⁸⁶ *Lieber* (Fn. 34), Art. 94 Ziff. 2.1.; *Gebauer*, in: *Jann/König*, Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, S. 345, 370 f.; *Wiegand-Hoffmeister*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 39 Rn. 7; *Kretschmer*, in: *Hill*, Parlamentarische Steuerungsordnung, 2001, S. 99, 107; wohl auch *Storr*, Die Pflicht der Landesregierungen zur Unterrichtung der Landtage im parlamentarischen Regierungssystem, ZG 2005, S. 45, 50 f.; explizite Verfassungsbestimmungen finden sich in Art. 55 Nr. 3 BayVerf, Art. 40 Abs. 1 Satz 2 LV NRW, Art. 89b Abs. 3 Verf RhPf, Art. 76a Abs. 3 SaarlV, jeweils zu Unterrichtungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag.

²⁸⁷ *Storr* (Fn. 286), S. 50.

²⁸⁸ So bereits *Friauf*, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963), S. 257, 290 f.

²⁸⁹ *Heyer*, Informations- und Beteiligungsrechte der Landesparlamente im parlamentarischen Regierungssystem unter besonderer Beachtung ihrer Integrationsverantwortung, 2013, S. 49 f.; *Klenke* (Fn. 232), S. 136 m.w.N.

der Politik zu bestimmen, inhaltlich festgelegt werden solle, sei unzulässig. Die Richtlinienkompetenz könne keiner Bindung unterworfen werden, da es ein wesentliches Merkmal der Politik sei, beweglich zu sein, um sich den jeweiligen Erfordernissen anpassen zu können. Auch habe das Grundgesetz dem Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz zur alleinigen Verantwortung übertragen, was eine teilweise Entledigung dieser Verantwortung durch inhaltlich-vertragliche Bindung ausschließe.²⁹⁰ Schließlich wird wegen der „vertraglichen Erzeugung verfassungsrechtlicher Rechtsfolgen“ sogar auf ein grundsätzliches Verbot geschlossen, Vereinbarungen abzuschließen, von dem nur die Verfassung selbst befreien könne.²⁹¹

Im vorliegenden Zusammenhang wird es immerhin für zulässig erachtet, in einer Vereinbarung nach Art. 94 LV vorzusehen, dass die Unterrichtung des Landtags auch die Offenlegung der Stellungnahmen der Interessenvertreter beinhaltet.²⁹²

(2) *Stellungnahme*

Die aufgeworfene Frage wird in der juristischen Literatur nur vereinzelt behandelt, verfassungsgerichtliche Judikatur existiert, soweit ersichtlich, nicht. Sollte der Abschluss einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung daher von (politischem) Interesse sein,²⁹³ wäre eine eingehendere Prüfung zu empfehlen, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht mehr geleistet werden kann. Immerhin aber können folgende Hinweise gegeben werden:

Es erscheint nicht gerechtfertigt, die hier interessierende Vereinbarung den von Teilen der juristischen Literatur verlangten Einschränkungen zu unterwerfen.

Zunächst könnte in Bezug auf eine Vereinbarung, nach der sich die Landesregierung dazu verpflichtete, die Stellungnahmen der Interessenvertreter an ein beim Landtag geführtes Register zu geben, argumentiert werden, dass diese sich auf Art. 94 LV stützen und als

²⁹⁰ *Friauf* (Fn. 288), S. 300 f.

²⁹¹ *Klenke* (Fn. 232), S. 133, 136, die Verfassung könne nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändere oder ergänze, was der Annahme eines Verfügungsrechts eines Kompetenzträgers über seine Kompetenz entgegenstehe.

²⁹² *Martin Klein* (Fn. 43), S. 7.

²⁹³ Für ihre Vorzugswürdigkeit gegenüber einem Gesetz aufgrund höherer Flexibilität etwa *Kretschmer* (Fn. 286), S. 99, 103.

Ausführung oder Konkretisierung dieser Bestimmung verstehen ließe. Art. 94 LV betrifft zwar zuvörderst die Unterrichtung des Landtags, während das Register hierüber hinausreicht und die Unterrichtung der Öffentlichkeit bezweckt. Jedoch ließe sich eine Vereinbarung, die die Übermittlung der Stellungnahmen an den Landtag zum Zwecke seiner Unterrichtung vorsieht, durchaus auf Art. 94 LV stützen. Dann aber dürfte es dem Landtag freistehen, wie er mit den Informationen umgeht, ob er sie etwa öffentlich macht. Ein einer solchen Verfahrensweise entgegenstehender Inhalt sollte Art. 94 LV nicht beizumessen sein.

Des weiteren ist zweifelhaft, ob die Vereinbarung überhaupt mit den in Teilen der juristischen Literatur inkriminierten Kompetenzübertragungen einherginge. Es geht nämlich nicht darum, dass eine der Landesregierung im Rahmen ihres Gesetzesinitiativrechts zustehende Kompetenz – die Anhörung der Interessenvertreter und die Auswertung der Stellungnahmen – auf den Landtag übertragen würde. Vielmehr behält die Landesregierung diese Kompetenz uneingeschränkt (allein) bei und verpflichtet sich lediglich dazu, von ihr in bestimmter Weise – Einbeziehung nur registrierter Interessenvertreter, Übermittlung ihrer Stellungnahmen – Gebrauch zu machen. Zu einer verfassungswidrigen Änderung der Kompetenzen oder ihrer Verlagerung (Verschiebung) führte dies nicht. In Bezug auf die Übermittlung der Stellungnahmen besteht nach hier vertretener Ansicht vielmehr sogar eine Befugnis des Gesetzgebers zu einer entsprechenden Normierung (s.o. b aa).

Für die Zulässigkeit einer solchen Vereinbarung spricht schließlich, dass das Register ohne die Mitwirkung der Landesregierung sehr unvollständig und der Gesetzgebungsprozess weitgehend intransparent bliebe. Damit aber würde das verfolgte Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung zu erhalten, nicht erreicht werden.

In einem derartigen Fall, in dem zuvörderst durch eine Zusammenarbeit der Verfassungsorgane ein von der Verfassung legitimiertes und in ihr gründendes Ziel erreicht werden kann, sollte grundsätzlich von einer Zulässigkeit der Abstimmung der Kompetenzwahrnehmung

zwischen Verfassungsorganen auszugehen sein. Die Vereinbarung ist dabei „das Werkzeug der Zusammenarbeit par excellence“²⁹⁴ und entspricht in ihrer Funktion einer gemeinsamen Geschäftsordnungsregelung.²⁹⁵

Die Annahme, die Verfassung beinhalte ein grundsätzliches „Verbot“ der Vereinbarung, sofern diese nicht durch die Verfassung selbst positiv zugelassen werde, überzeugt dagegen nicht.²⁹⁶ Es ist nicht einzusehen, dass zwar die Landesregierung durch Geschäftsordnung eine Beteiligung nur registrierter Interessenvertreter und eine Übermittlung der Stellungnahmen an den Landtag vorsehen, eine entsprechende Vereinbarung aber nicht freiwillig eingehen dürfte. Dies gilt auch insoweit, als der Schutz des Kernbereichs exekutiver Kompetenz reicht, da dieser vor Übergriffen schützt, nicht aber auch freiwillige Bindungen verhindert.²⁹⁷

Möchte man der absehbar allenfalls ganz ausnahmsweise eintretenden Situation Rechnung tragen, dass die Erfüllung der getroffenen Vereinbarung zu einer – auch im Abgleich mit dem dargestellten verfassungsrechtlichen Ziel – nicht hinnehmbaren Beschränkung der Vorbereitung der Gesetzesinitiative führt (ein nicht registrierter Interessenvertreter ist dennoch unbedingt, zwingend zu hören),²⁹⁸ kann die Vereinbarung als „Soll-Bestimmung“ gefasst werden.

Ein Verstoß gegen die Vereinbarung führte schließlich nicht zur Nichtigkeit des auf dem Gesetzentwurf beruhenden Gesetzes, da es sich um „reines verfassungsrechtliches Innenrecht“ handelt.²⁹⁹

²⁹⁴ *Friauf* (Fn. 288), S. 288.

²⁹⁵ *Storr* (Fn. 286), S. 50.

²⁹⁶ Vgl. *Friauf* (Fn. 288), S. 288.

²⁹⁷ So auch *Klenke* (Fn. 232), S. 134; *Thesling* (Fn. 255), Art. 40 Rn. 14; für die Zulässigkeit über die Vorgaben des Art. 23 GG hinausgehender freiwilliger Selbstverpflichtungen *Hoppe*, Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl. 2007, S. 1540, 1543.

²⁹⁸ Vgl. allg. *Klenke* (Fn. 232), S. 135.

²⁹⁹ *Lindner* (Fn. 284), Art. 55 Rn. 71, der angesichts der konkreten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Art. 55 Nr. 3 BayVerf von der verfassungsgerichtlichen Justitiabilität eines Verstoßes ausgeht; *Holzner* (Fn. 285), Art. 55 Rn. 133.

3. Legislativer Fußabdruck

Soll eine Dokumentation eingegangener Stellungnahmen auch dann erfolgen, wenn die Gesetzesvorlage aus der Mitte des Landtags eingebracht wird, Art. 75 LV, werden hiervon gem. § 40 Abs. 1 GOLT, der die zur Gesetzesinitiative Berechtigten aufführt, u.a. die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen (Gruppen) betroffen.³⁰⁰

a) Keine Verpflichtung der Abgeordneten

Aus den bereits zum freien Mandat genannten Gründen (s.o. 1. c bb 1)) ist zweifelhaft, ob eine Verpflichtung zur Offenlegung von Stellungnahmen, die Abgeordneten gegenüber abgegeben werden, verfassungsgemäß wäre, wenn hierdurch auch die Kontakte der Abgeordneten selbst offenbart würden.³⁰¹ Wohl aus diesem Grunde sieht § 5 Abs. 3 LG Bln vor, dass in solchen Fällen die Namen und die Fraktionszugehörigkeit der Abgeordneten nur mit deren schriftlich erklärtem Einvernehmen eingetragen werden.

Wenn angenommen wird, dass das Gesetzesinitiativrecht den einzelnen Abgeordneten nicht von Verfassungs wegen gewährleistet ist, sondern nur auf der Geschäftsordnung beruht und deshalb auch wieder „kassiert“ werden könnte,³⁰² könnte allerdings argumentiert werden, dass es sich bei der Statuierung einer entsprechenden Verpflichtung lediglich um eine Ausgestaltung dieser von der GOLT eingeräumten, verfassungsrechtlich nicht verankerten Rechtsposition handelt, und damit nicht um einen Eingriff in das freie Mandat. Einer solchen Sichtweise steht aber entgegen, dass es sich bei der Kommunikation der Abgeordneten mit dem Volk um einen zentralen Bestandteil des freien Mandats handelt (s.o. 1. c aa). Gesamtbetrachtet würde die Rechtsstellung der Abgeordneten daher eher beeinträchtigt, wenn ihr Initiativrecht von einer erheblichen Verkürzung des freien Mandats abhängig gemacht würde, als dass es ihrem Schutz diene oder sie erweitere.³⁰³

³⁰⁰ Weiter initiativberechtigt sind die Präsidentin, das Präsidium und die Ausschüsse des Landtags.

³⁰¹ Dieser Aspekt wird von *Michaelis* (Fn. 53), S. 286, vollständig ausgeblendet, der als Maßstab allein auf das Gesetzesinitiativrecht der Abgeordneten abstellt und den Eingriff in dieses als gerechtfertigt qualifiziert.

³⁰² *Lieber* (Fn. 34), Art. 75 Ziff. 1.1.1.

³⁰³ Vgl. BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 380.

b) Keine Verpflichtung der Fraktionen

Gleiches könnte für die Fraktionen zu gelten haben. Fraktionen sind nach Art. 67 Abs. 1 LV Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die als selbständige und unabhängige Gliederungen des Landtags an dessen Arbeit mitwirken und die parlamentarische Willensbildung unterstützen. Eine entsprechende Verfassungsnorm kennt das Grundgesetz nicht, die Rechtsstellung der Fraktionen wird dort auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt, der das freie Mandat beinhaltet.³⁰⁴ Art. 67 Abs. 1 Satz 1 LV macht jedoch mit der Formulierung, dass Fraktionen aus Mitgliedern des Landtags bestehen, deutlich, dass sich der Status der Fraktionen aus dem Rechtsstatus der Abgeordneten erklärt.³⁰⁵

Dem Parlament obliegt die nähere Bestimmung der Voraussetzungen der Bildung der Fraktionen und der ihnen zukommenden Aufgaben und Befugnisse.³⁰⁶ Ob damit aber auch eine Verpflichtung der Fraktionen zur Übermittlung bei ihnen eingegangener Stellungnahmen an ein Register aufgestellt werden könnte, ist fraglich und dann abzulehnen, wenn auch den Fraktionen das unmittelbar den Abgeordneten zustehende Recht zur freien Gestaltung ihrer Kontakte gewährleistet wäre. Diese Frage ist allerdings, soweit ersichtlich, bislang weder in der Rechtsprechung noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur behandelt worden.

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz erörtert in diesem Zusammenhang immerhin eine mögliche Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich geschützten Fraktionsautonomie. Seine Argumentation ist dabei erkennbar angelehnt an den zugunsten der Regierung angenommenen Kernbereichsschutz (s.o. 2 a bb). Die Fraktionsautonomie umfasse, so der Wissenschaftliche Dienst, das Recht zur Regelung der inneren Angelegenheiten der Fraktion und gewährleiste einen politischen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, in dem sich die innere Willensbildung frei von rechtlicher Bindung und parlamentarischer Kontrolle entfalten könne. Mit der Zuleitung eines Gesetzentwurfs an den Landtag sei dieser Willensbildungsprozess allerdings abgeschlossen. Dennoch komme eine Beeinträchtigung der Fraktionsautonomie in Betracht, wenn ein Gesetzentwurf nur unter Preisgabe wesentlicher Einflüsse Externer in den Landtag eingebracht werden dürfte. Dies bedeute nämlich, dass bei einer nicht oder nicht vollständigen Befolgung der Dokumentationspflicht

³⁰⁴ Hierzu *Klein/Schwarz* (Fn. 148), Art. 38 Rn. 294.

³⁰⁵ *Lieber* (Fn. 34), Art. 67 Ziff. 1.

³⁰⁶ *Lieber* (Fn. 34), Art. 67 Ziff. 1 m.w.N.

den Fraktionen ihr Initiativrecht faktisch entzogen würde. Ein derart schwerwiegender Eingriff sei wohl nicht zu rechtfertigen.³⁰⁷

Die Problematik wird sich am besten lösen lassen, wenn der auf das Abgeordnetenmandat gestützte Status der Fraktionen, ihre Fraktionsautonomie³⁰⁸ und ihr Gesetzesinitiativrecht zusammen betrachtet werden. Dabei wird zu letzterem die Ansicht vertreten, dieses sei bereits von Art. 75 LV gewährleistet und stehe, anders als das Initiativrecht der Abgeordneten, nicht zur Disposition der Geschäftsordnung.³⁰⁹

Vergleichbar zur verfassungsrechtlichen Stellung der Landesregierung kann zunächst wohl davon ausgegangen werden, dass die Fraktionen sich in Bezug auf ihr Initiativrecht auf einen geschützten Bereich der inneren Willensbildung berufen können. Anders als im Falle der Landesregierung sollte der ihnen gewährte Schutz aber nicht mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Landtag prinzipiell enden, da mit der dann erfolgenden Offenlegung der Kontakte der Fraktion zugleich das freie Mandat der in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten berührt wäre.

Im Ergebnis ist es verfassungsrechtlich wenigstens bedenklich, den Fraktionen im Zuge der Einführung eines legislativen Fußabdrucks die Veröffentlichung bei ihnen eingegangener Stellungnahmen Dritter vorzugeben.

Wenn, wie mit § 4 Abs. 1 LG Bln, die Interessenvertreter dazu verpflichtet werden, Stellungnahmen, die sie u.a. gegenüber Fraktionen des Landtags abgeben (§ 3 LG Bln), unverzüglich auch an die für das Register zuständige Stelle des Landtags zu übermitteln, wird die dargestellte verfassungsrechtliche Problematik nur dann angemessen berücksichtigt, wenn

³⁰⁷ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 20 f.; damit unterstellt das Gutachten wohl, dass den Fraktionen von Verfassungs wegen ein Initiativrecht zusteht.

³⁰⁸ *Klein/Schwarz* (Fn. 148), Art. 38 Rn. 294.

³⁰⁹ *Lieber* (Fn. 34), Art. 75 Ziff. 1.1.2.; vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Januar 2010 (Bearb. *Schmidt/Hechel*), Die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags (Art. 75 LV/§ 40 GOLT), S. 5, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/4.pdf>.

die Veröffentlichung keinen Rückschluss darauf zulässt, an welche Fraktion die Stellungnahme gerichtet war (anders als in Bezug auf gegenüber Abgeordneten abgegebenen Äußerungen enthält § 5 Abs. 3 LG Bln eine Einschränkung der Zuordnung insoweit nicht).

Für die in ihren Grundrechten und weiteren Rechten Betroffenen gilt das zur Zulässigkeit des exekutiven Fußabdrucks Gesagte (s.o. 2. b bb) entsprechend.

4. Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben

Die Erfassung von Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben wird sich absehbar als praktisch besonders schwierig erweisen. Dabei sollte aber berücksichtigt werden, dass sich die Zielstellung hier oftmals nicht zuvörderst auf die Herstellung von Transparenz des Gesetzgebungsprozesses beziehen wird. Die interessierenden Sachverhalte dürften oftmals nicht tauglicher Gegenstand eines Lobbyregistergesetzes sein, sondern eher von den Regelungen der Abgeordnetengesetze (z.B. § 44a Abgeordnetengesetz des Bundes) erfasst werden.³¹⁰

a) Definition der Interessenvertretung

Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben lassen sich dadurch erfassen, dass sie von der Definition der Interessenvertretung berücksichtigt werden, wie dies z.B. in Art. 1 Abs. 2 BayLobbyRG (oder auch in Art. 3 Abs. 2 IntV) geschehen ist. Hiernach rechnen zur Interessenvertretung neben freiwilligen Beiträgen zu Anhörungen oder in der Beratung befindlichen Gesetzgebungsverfahren nicht nur die „zweckentsprechende Kontaktaufnahme“, sondern auch die „Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Informationsmaterial, Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapieren, Einladungen zu Veranstaltungen, Treffen, Werbemaßnahmen und Konferenzen.“ Schon derartige Tätigkeiten verpflichten dann zu einer Registrierung; Erfahrungen mit der praktischen Durchsetzung dieser Pflicht stehen noch aus.

³¹⁰ Hierzu zuletzt *Austermann*, Strengere Regeln und mehr Transparenz – Änderungen des Abgeordnetengesetzes, NVwZ 2021 S. 1081 ff.; *Austermann* (Fn. 43), S. 585; illustrativ BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 224 f.

b) Offenlegung von Kontakten

Die Offenlegung von „Vorfeld-Kontakten“ in einem Register ist dagegen in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich begrenzt.

aa) Keine Erfassung der Kontakte von Abgeordneten

Eine gesetzlich angeordnete Erfassung und Offenlegung der Kontakte von Abgeordneten verstößt nach hier vertretener Auffassung gegen das freie Mandat und ist verfassungswidrig (s.o. 1. c bb 1)).

bb) Einbeziehung der Landesregierung

In Bezug auf die Landesregierung ist zunächst zu beachten, dass der verfassungsrechtlich gewährte Schutz ihres Gesetzesinitiativrechts das gesamte Gesetzgebungsvorhaben umfasst, von seinem Anfang bis zu seinem Ende (s.o. 2. a bb 2) a)). Ein aus diesem Schutz auszuschheidendes „Vorfeld“ der Gesetzgebung ließe sich wohl nicht rechtssicher bestimmen. Daher gelten für gesetzliche Offenlegungspflichten im Zweifel die bereits dargestellten Beschränkungen (s.o. 2. b aa 1), 4) a)). Das bedeutet aber auch, dass Stellungnahmen von Interessenvertretern, die ohne den konkreten Anlass eines Gesetzesvorhabens (anlasslos) abgegeben werden, sich aber auf eine bestimmte gesetzlich geregelte Materie beziehen (z.B. „Zehn Forderungen zu einer Novelle des Bauordnungsrechts“) und schließlich im Rahmen eines Gesetzesvorhabens berücksichtigt werden, von einer gesetzlich statuierten Pflicht zur Übermittlung an ein Register (nach Eröffnung des formellen Beteiligungsverfahrens)³¹¹ prinzipiell ebenso erfasst werden können wie Stellungnahmen, die (erst) im Verfahren der formellen Beteiligung (Verbändebeteiligung) eingehen.

Soweit es die Dokumentation persönlicher Kontakte der Regierung mit Interessenvertretern anbelangt, wird in der juristischen Literatur dafür plädiert, dass die kontaktierten Stellen abgebildet werden, also angegeben wird, welche Ministerien, Abteilungen und ggf. Referate kontaktiert werden. Nicht abgebildet werden soll jeder einzelne Kontakt.³¹² Das Register solle einen Überblick über die in dem jeweiligen Bereich tätigen Akteure liefern und so eine

³¹¹ Siehe oben, Fn. 256.

³¹² Eine Besonderheit besteht überdies mit Blick auf die Koalitionen nach Art. 9 Abs. 3 GG, Art. 51 LV (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände). Hier besteht die Gefahr, dass der jeweils „anderen Seite“ die Kontakte und die Lobbystrategien bekannt werden und die Möglichkeit eröffnet wird, diese durch eigene Maßnahmen (zukünftig) zu durchkreuzen.

„Strukturtransparenz“ schaffen. Würde dagegen jedes Treffen bzw. jeder Kontakt dokumentiert, könne eine schwer zu bewältigende Flut an Informationen entstehen und eine Überforderung der Nutzer das Ergebnis sein. Hinzu komme ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand.³¹³

Werden Interessenvertreter in diesem Sinne allgemein dazu verpflichtet, in einem Register die von ihnen kontaktierten (Regierungs-)Stellen mitzuteilen, läge kein Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vor.³¹⁴ Eine Inpflichtnahme der Regierung erfolgte nicht und ihr Willensbildungsprozess wäre nicht tangiert. Ob Gleiches uneingeschränkt gelten könnte, wenn entsprechende Pflichten der Regierung aufgestellt würden, ist dagegen fraglich. Hier wäre es schwierig zu definieren, wann eine Informationspflicht ausgelöst wird. Auch müsste gewährleistet werden, dass durch die Mitteilung entsprechender Informationen nicht (unzulässiger Weise) Einblick in einen konkreten Prozess der Willensbildung der Regierung gegeben wird. Weiter wäre die Grenze der Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Landesregierung zu beachten.³¹⁵ Hierzu hat etwa die Bundesregierung ausgeführt:

„Die Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretärinnen/Parlamentarische Staatssekretäre bzw. Staatsministerinnen/Staatsminister und Staatssekretärinnen/Staatssekretäre pflegen in jeder Wahlperiode im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung Kontakte mit einer Vielzahl von Akteuren aller gesellschaftlichen Gruppen. Dies schließt Kontakte ein, die aktuelle Gesetzentwürfe zum Thema haben. Unter diesen ständigen Austausch fallen Gespräche und auch Kommunikation in anderen Formen (schriftlich, elektronisch, telefonisch). Sie haben nicht, wie die Fragestellung möglicherweise andeutet, typischerweise einen lobbyistisch geprägten Hintergrund. Es ist weder rechtlich geboten noch im Sinne einer effizienten und ressourcenschonenden öffentlichen Verwaltung leistbar, entsprechende Informationen und

³¹³ *Michaelis* (Fn. 53), S. 254 f., 258, 266 f., der aber für eine Mitteilung der kontaktierten Stelle bis zur Referatsebene plädiert; *Oberding* (Fn. 1), S. 189.

³¹⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz vom 30. Juni 2021 (Fn. 8), S. 22 f.; *Michaelis* (Fn. 53), S. 260; vgl. auch *Reicherzer* (Fn. 225), S. 408 mit Fn. 642.

³¹⁵ Aus der verfassungsgerichtlichen Judikatur siehe jüngst VerfGH NRW, Urt. vom 20. April 2021, Az. 177/20, juris, Rn. 199 f. m.w.N.; VerfGH Bln, Beschl. vom 28. Aug. 2019, Az. 52/19, juris, Rn. 23; vgl. auch *Klein/Schwarz* (Fn. 148), Art. 38 Rn. 261; *Lieber* (Fn. 34), Art. 56 Ziff. 2.2 Buchst. f.

Daten (z. B. sämtliche Veranstaltungen, Sitzungen und Termine nebst Teilnehmerinnen und Teilnehmern) vollständig zu erfassen oder entsprechende Dokumentationen darüber zu erstellen oder zu pflegen.“³¹⁶

III. Praktische Erfahrungen mit den vorliegenden Gesetzen

Da derzeit erst zwei Landesgesetze (etwas länger) in Geltung sind, sind die diesbezüglichen Praxiserfahrungen entsprechend begrenzt. Die Landtage Baden-Württembergs und Thüringens haben hierzu auf entsprechende Anfragen hin Auskunft erteilt.

1. Baden-Württemberg

Der Landtag Baden-Württemberg hat seine seit dem Inkrafttreten des TReg BW im Mai d.J. gemachten Erfahrungen wie folgt zusammengefasst:

In das Lobbyregister hätten sich mit Stand vom 15. Oktober 2021 insgesamt 120 Organisationen und Verbände eingetragen. Ob es sich hierbei um das Gros der tatsächlich auftretenden Lobbyisten handele oder ob wichtige Interessenvertreter nicht erfasst würden, könne nicht beurteilt werden. Grundsätzlich erfasse das Transparenzregister alle Interessenvertreter, das Begriffspaar „Organisationen und Verbände“ (des § 1 Abs. 1 TReg BW) sei sehr weit zu verstehen. Eine Organisation sei ein Zusammenschluss von mindestens zwei natürlichen oder juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts oder sonstige Bewegungen, Gruppen, Initiativen oder Netzwerke zur Verfolgung eines planmäßigen Zwecks. Ein Verband sei insofern ein Unterfall der Organisation.

Ob das Inkrafttreten des TReg BW zu einer Veränderung der Interessenvertretung geführt habe, sei nicht bekannt.

Eintragungen in das Register erfolgten unter vollständiger Angabe der nach § 2 Abs. 1 TReg BW geforderten Daten. Sanktionen wegen fehlender oder unvollständiger Registrierung seien noch nicht verhängt worden. Allerdings habe seitens der Organisationen im Vorfeld erheblicher Erläuterungsbedarf bestanden, insbesondere hinsichtlich der geforderten Angaben zur „Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung“, dem „Interessen-

³¹⁶ BT-Drs. 19/8847, S. 3; vgl. auch BT-Drs. 18/1174 S. 2 f.

bereich der Organisation/des Verbandes“, der „Anzahl der angeschlossenen Organisationen/Verbände“, den „Angaben zu Auftraggebern, für die Interessenvertretung betrieben wird“ und ganz besonders bzgl. der „Angaben zu jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung (in Stufen zu je 5000 Euro)“ (§ 2 Abs. 1 Ziff. 2, 3, 5, 8, 9 TReg BW).

Weder die Kirchen und Religionsgemeinschaften noch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände oder die kommunalen Spitzenverbände, die vom Anwendungsbereich des Gesetzes „im Rahmen ihrer Tätigkeit“ ausgenommen werden (§ 3 Abs. 3 TReg BW), hätten sich bislang in das Register eingetragen.

Zur Praxis des § 1 Abs. 3 TReg BW, der die Kommunikation von Interessenvertretern mit Abgeordneten in deren Wahlkreis vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnimmt, und zur „Erheblichkeitsklausel“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 TReg BW) lägen noch keine praktischen Erfahrungen vor.

Der mit der Errichtung des Registers verbundene Aufwand wird als „erheblich“ bezeichnet.

2. Thüringen

Der Thüringer Landtag teilt mit, alle Gesetzgebungsvorhaben würden in der Beteiligtentransparenzdokumentation (BTD) erfasst. Seit Inkrafttreten des ThürBeteilDokG seien 140 Gesetzgebungsverfahren in der Dokumentation abgebildet worden. Sobald ein Gesetzentwurf durch die Landesregierung oder eine oder mehrere Fraktionen eingebracht werde und als Drucksache vorliege, werde eine entsprechende Unterseite der BTD angelegt, auf der die zu veröffentlichenden Informationen und Dokumente, sofern vorliegend, eingestellt würden. Widerstände gegen die Dokumentationspflichten seien nicht bekannt geworden, das gelte auch für dokumentationspflichtige Beteiligte. Nach Einführung der Dokumentationspflichten habe keine Veränderung der Beteiligung Dritter mit schriftlichen Stellungnahmen festgestellt werden können. Soweit ersichtlich, sei es auch nicht zu einem Rückgang der Bereitschaft zur Beteiligung an schriftlichen Anhörungsverfahren gekommen.

Die Regelung in § 2 ThürBeteilDokG, wonach von der Dokumentationspflicht „natürliche oder juristische Personen“ erfasst werden, sei nicht als Beschränkung des Kreises der dokumentationspflichtigen Beteiligten zu verstehen. Vielmehr sollten alle Einzelpersonen, Organisationen und Verbände etc., die sich mit Beiträgen an Gesetzgebungsverfahren betei-

gen, erfasst werden. Damit seien auch alle Beiträge von öffentlichen Stellen, die sich eigenständig zu Gesetzgebungsverfahren äußern, dokumentationspflichtig, was insbesondere für die Landesbeauftragten und den Rechnungshof gelte. Erfasst würden auch alle im privaten Interesse agierenden Bürger und Bürgerinnen und nicht nur institutionelle Interessenvertreter („Lobbyisten“). Erfasst würden insbesondere auch natürliche und juristische Person, die sich nicht aus eigener Initiative beteiligen, sondern im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens durch den beratenden Fachausschuss um die Übermittlung eines schriftlichen Beitrags gebeten werden. Schriftliche Äußerungen seien in diesem Zusammenhang jedoch dann von der Dokumentationspflicht ausgenommen, wenn sie sich lediglich auf organisatorische Fragen des Anhörungsverfahrens bezögen, wie etwa die (Nicht-)Beteiligung eines Verfassers an einer Anhörung bzw. eine Teilnahmeabsage, nicht aber auch den Inhalt des jeweiligen Gesetzentwurfs zum Gegenstand hätten.

Zur Frage, ob die Interessenvertreter ihren Verpflichtungen aus § 3 Abs. 3 ThürBeteilDokG nachkämen, wird ausgeführt, natürlichen und juristischen Personen, die um eine schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines parlamentarischen Anhörungsverfahrens gebeten würden, werde gleichzeitig das Formblatt zur Abfrage der Angaben nach § 5 Abs. 1 Nr. 1-6 ThürBeteilDokG übermittelt. Gleiches geschehe mit Interessenvertretern, die sich eigeninitiativ an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligten. Ihnen werde mit der Eingangsbestätigung das Formblatt übermittelt. Das von den Beteiligten ausgefüllte Formblatt werde in die BTD eingestellt. Das ThürBeteilDokG sehe keine Sanktionsmöglichkeiten vor, daher werde in dem Fall, dass Beteiligte mit ihrem Beitrag nicht auch gleichzeitig das vollständig ausgefüllte Formblatt mit den pflichtigen Angaben übersenden, dieses seitens der Landtagsverwaltung angefordert. Ein Großteil der Beteiligten reiche dann die noch fehlenden Daten nach. Es verblieben jedoch Einzelfälle, in denen Beteiligte auf die Nachforderung nicht reagierten. Um trotzdem die fehlenden Angaben so weit wie möglich in der BTD zu dokumentieren, werde dann das Formblatt zur Datenerhebung von der Landtagsverwaltung ausgefüllt, soweit Informationen bekannt sein, insbesondere, soweit sie sich aus dem Beitrag ergäben, und im Übrigen vermerkt, dass der Beteiligte zu dem jeweiligen Punkt keine Angaben gemacht habe. Die Beiträge Beteiligter würden auch dann an die Abgeordneten verteilt und im parlamentarischen Verfahren berücksichtigt, wenn sie ohne die für die BTD vorgesehenen Daten zugeleitet würden.

Zur Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilddokG, wonach bestimmte Informationen, insbesondere auch die Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte des Beitrags, als pflichtige Mindestinformationen veröffentlicht werden, wird mitgeteilt, dies werde auch ohne Zustimmung des Beteiligten zur Veröffentlichung des (gesamten) Beitrags umgesetzt. Eine generelle Ausnahme für Religionsgemeinschaften, Tarifpartner oder kommunale Spitzenverbände sehe das Gesetz nicht vor. Das von den Beteiligten ausgefüllte Formblatt mit den pflichtigen Angaben, das auch die Zusammenfassung des Beitrags enthalte, werde jedoch vor der Veröffentlichung unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten geprüft und es würden ggf. Schwärzungen vorgenommen. So könne z.B. der Schutz von dort enthaltenen besonderen Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 DS-GVO sichergestellt werden. Anders werde im Falle von Petitionen verfahren, da eine Pflicht zur Offenlegung einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das Petitionsrecht darstelle. Petenten würden aber gebeten, freiwillig mitzuwirken.

Auf die Frage, ob beteiligte Anwaltskanzleien ihre Auftraggeber benennen (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ThürBeteilddokG), wird darauf verwiesen, dass sich bislang noch keine Anwaltskanzlei im Auftrag eines Dritten an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt habe.

Soweit die Landesregierung einbezogen sei (§ 4 ThürBeteilddokG), übermittle diese pflichtgemäß zu den eingebrachten Gesetzentwürfen die Daten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1-6 ThürBeteilddokG hinsichtlich der natürlichen und juristischen Personen, die sich mit dokumentationspflichtigen Beiträgen an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beteiligt hätten.

Eine Geschäftsordnungsregelung nach § 3 Abs. 2 ThürBeteilddokG zur Dokumentationspflicht der Fraktionen und Abgeordneten sei bislang nicht aufgenommen worden.

Das Umsetzungskonzept gem. § 5 Abs. 2 ThürBeteilddokG sei nach einer technischen Übergangslösung im Jahr 2019/2020 erarbeitet und Ende 2020/Anfang 2021 umgesetzt worden.

Das Online-Diskussionsforum (ODF), das vor neun Jahren eingeführt worden sei, habe sich praktisch bewährt. Nur sehr wenige Beiträge hätten aufgrund von Regelverstößen nicht veröffentlicht werden können. Allerdings schwankten die Beteiligungsraten auf recht niedrigem Niveau, abhängig vom Thema. Seit dem Jahre 2012 habe es 115 Online-Diskussionen gegeben, an den sich 1521 Bürgerinnen und Bürger beteiligten. Es habe aber lediglich drei Diskussionen mit über 100 Beiträgen und fünf mit über 50 Beiträgen gegeben. Zu 43 Dis-

kussionen, immerhin 37 % aller Diskussionen, habe es keine Beiträge gegeben. Die Einführung des ThürBeteilDokG habe zu funktionalen Verlusten der ODF-Plattform geführt, die daher mit dem Ziel überarbeitet werde, den Bürgerinnen und Bürgern eine vergleichsweise aufwandsarme und niedrigschwellige digitale Beteiligungsmöglichkeit zu eröffnen, um sich zu Gesetzgebungsvorhaben positionieren zu können. Verbesserungen hinsichtlich Design, Anwenderfreundlichkeit, Responsivität und Barrierefreiheit sollten zu einer noch größeren Beteiligung an den Online-Diskussionen führen.

Seit in der Geschäftsordnung des Landtags im Jahr 2016 normiert worden sei, dass eine Online-Diskussion zu allen Gesetzentwürfen stattfinden solle, zu denen eine Anhörung erfolge, sodass die Online-Diskussion zum Regelfall geworden sei, bestehe die Gefahr, dass Beiträge Eingang in das ODF fänden, die inhaltlich nur wenig zu dem diskutierten Gesetzentwurf beitrügen und der Qualität der Diskussion insgesamt eher abträglich seien.

Zu dem mit der Entwicklung und Programmierung der BTD verbundenen Aufwand wird mitgeteilt, nach der einmaligen Finanzierung der technischen Errichtung durch eine Firma sei der Betrieb der BTD mit einem erheblichen personellen Aufwand verbunden. Dies liege an dem potenziell großen Kreis dokumentationspflichtiger Personen sowie der fehlenden Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber säumigen Dokumentationspflichtigen. Hinzu komme weiterer Aufwand für die Klärung von (rechtlichen) Zweifelsfragen, z.B. hinsichtlich der Dokumentationspflichtigkeit einzelner Beiträge bzw. der Schwärzung von Einzelangaben. Die Gewährleistung der durch § 1 Abs. 2 Satz 3 und 4 ThürBeteilDokG geforderten unverzüglichen, vollständigen und aktuellen Dokumentation fordere daher eine angemessene finanzielle, personelle und infrastrukturelle Ressourcenausstattung. Neue Planstellen seien allerdings nicht geschaffen worden.

Grundsätzlich lasse sich nach etwa zweieinhalb Jahren Praxiserfahrung sagen, dass sich die BTD bewährt habe. Die Zahl der Besucher der Website zeige, dass die Dokumentation auf breites Interesse stoße. So seien im Oktober 2021 1.611 Besuche von 292 unterschiedlichen Besuchern zu verzeichnen und im Jahr 2021 insgesamt bisher 11.306 Besuche von 2.901 unterschiedlichen Besuchern verzeichnet worden. Gegenüber dem Vorjahr sei eine Steigerung der Besuchszahlen zu beobachten. Als problematisch hinsichtlich der vom ThürBeteilDokG geforderten Vollständigkeit und Aktualität der Dokumentation hätten sich etwa Gesetzgebungsverfahren erwiesen, bei denen eine große Zahl an Beteiligungen zu verzeichnen sei und somit erhebliche Datenmengen anfielen, etwa im Falle einer gesetzlich

vorgeschriebenen Anhörung eines umfangreichen Personenkreises, so z.B. bei einem Gesetz zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden, das eine Vielzahl von Gemeinden betroffen habe.

IV. Zusammenfassung

1. Stand der Normierungen

Die Registrierung von Verbänden als Interessenvertreter erfolgte bis vor kurzem auf Grundlage der Geschäftsordnungen des Bundestages und dreier Bundesländer (Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt). In jüngerer Zeit zeichnet sich ein gewisser, aber keinesfalls einheitlicher Trend zur Schaffung entsprechender gesetzlicher Normierungen ab, mit denen Interessenvertretungen umfassender und verpflichtend erfasst werden. Aktuell in Kraft sind nur Gesetze der Länder Thüringen und Baden-Württemberg und jüngst Berlin. Das neue Lobbyregistergesetz des Bundes und das entsprechende Gesetz Bayerns werden in Kürze in Kraft treten. In weiteren Ländern befinden sich Gesetzentwürfe im parlamentarischen Verfahren, wobei aber nicht absehbar ist, ob es zu entsprechenden Umsetzungen kommen wird. Das Transparenzregister der Europäischen Union, das bislang freiwilligen Charakter hatte, ist dieses Jahr verpflichtend ausgestaltet worden.

Die Gesetze sind strukturell unterschiedlich angelegt, verfolgen aber sämtlich das Ziel, den Einfluss von Interessenvertretung auf Parlament und Regierung transparenter zu machen. Das Lobbyregistergesetz des Bundes beschränkt sich dabei auf die Einführung eines reinen Registers, in das sich Interessenvertreter unter Angabe einer Vielzahl von Informationen eintragen müssen. Gleiches gilt im Prinzip für das EU-Transparenzregister. Die Gesetze der Länder statuieren dagegen entweder sowohl ein Register und erfassen hierüber hinausgehend konkrete Einflussnahmen auf die Gesetzgebung (sog. exekutiver bzw. exekutiver und legislativer „Fußabdruck“), sind also umfassender angelegt (so in Baden-Württemberg und Bayern), oder verzichten auf ein allgemeines Register und nehmen ausschließlich die Beteiligung an Gesetzesvorhaben zum Gegenstand (so in Berlin und Thüringen).

Die Gesetze erweitern dabei den Kreis der bisher erfassten Interessenvertretungen. Einbezogen werden natürliche und juristische Personen (Unternehmen, Beratungs- und Lobbyagenturen, Anwaltskanzleien, selbständige Lobbyisten) sowie auch anders organisierte Erscheinungsformen (Netzwerke, Plattformen, andere Formen kollektiver Tätigkeiten). Regelmäßig werden natürliche Personen und Unternehmen, die kein organisiertes Lobbying betreiben, sondern sich in Einzelfällen etwa an Abgeordnete wenden, nicht erfasst.

2. Einbeziehung weiterer Interessenvertreter in das brandenburgische Register

Es steht dem Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 68 LV) offen, das bestehende Register zu erweitern und etwa auch Unternehmen zu erfassen. Eine vergleichbare Ausgestaltung findet sich bereits im Lobbyregister Sachsen-Anhalts. Eine Dritte betreffende Rechtspflicht zur Teilnahme an dem Register bestünde dann allerdings nach wie vor nicht. Abgesehen von der Verhängung von Bußgeldern, die nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen kann, blieben die Sanktionsmöglichkeiten – insbesondere die Versagung der Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen – aber nicht substantiell hinter denen zurück, die auf gesetzlicher Grundlage vorgesehen werden, sodass der auf die Interessenvertreter tatsächlich wirkende Druck zur Registrierung vergleichbar wäre. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Landesregierung dazu bereitfände, nur noch registrierte Interessenvertreter an ihren Gesetzesvorhaben zu beteiligen. Nach hier vertretener Ansicht könnte zwischen Landtag und Landesregierung eine entsprechende Vereinbarung geschlossen werden, ähnlich wie dies zur Umsetzung der aus Art. 94 LV folgenden Unterrichtungspflicht der Regierung gegenüber dem Landtag geschehen ist.

3. Gesetzliche Regelung

Eine gesetzliche Regelung kann die Teilnahme an einem Register für Dritte rechtsverbindlich vorgeben. Auch hiermit können natürliche und juristische Personen und weitere Organisationsformen der Interessenvertretung einbezogen werden.

Eine solche gesetzliche Regelung wird allgemein als grundrechtsrelevant erachtet. Das Bestreben, Interessenvertretung transparenter zu machen, rechtfertigt aber die mit der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Register nach herrschender Ansicht einhergehenden Eingriffe in die unter Gesetzesvorbehalt stehenden Grundrechte der Berufsfreiheit und auf informationelle Selbstbestimmung. Das Gesetz hat dabei dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, weshalb eine Erheblichkeitsschwelle registrierungspflichtiger Interessenvertretung eingeführt werden kann. Persönliche Daten natürlicher Personen (z.B. Kontaktdaten) sind sensibel und stehen nur stark eingeschränkt zur Veröffentlichung zur Verfügung; im Einzelfall besonders schutzwürdige Interessen können gesetzlich definiert und berücksichtigt werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind zu wahren. Rechtsanwälte können zur Registrierung verpflichtet werden, sofern sie nicht als Organ der Rechtspflege im Rahmen eines Mandats handeln, sondern als Lobbyisten tätig werden.

Eine Einbeziehung der Tarifvertragsparteien und der Religionsgemeinschaften, insbesondere der Kirchen und der mit diesen verbundenen (sozialen) Unternehmungen, wird in der juristischen Diskussion vielfach abgelehnt. Die Koalitions- sowie die Religions- und Weltanschauungsfreiheit sind vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte. Nimmt man an, die Pflicht zur Registrierung stelle einen Grundrechtseingriff dar, kann dieser nur zugunsten kollidierender Verfassungsgüter gerechtfertigt werden. Die mit einem Register verbundene Zielstellung, die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses zu erhöhen, stellt nach dieser Ansicht aber kein solches Verfassungsgut dar. Die bestehenden Gesetze, partiell abgesehen vom Lobbyregistergesetz Berlin (§ 5 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2), sehen dementsprechende Ausnahmen vor.

Nach hier vertretener Ansicht überzeugt diese Argumentation nicht. Es bestehen bereits erhebliche Zweifel daran, dass die genannten Grundrechte überhaupt privilegierte Teilnahmemöglichkeiten an Gesetzgebungsverfahren („Zugangsrechte“) vermitteln, die von einer Registrierungspflicht betroffen sein könnten (fehlender Grundrechtseingriff). Darüber hinaus kann sich ein entsprechendes Gesetz auf das Demokratieprinzip als rechtfertigendes Verfassungsgut stützen: Gesetzgeberisches Ziel ist es, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität und Unabhängigkeit der Gesetzgebung und damit in die Legitimität demokratisch vermittelter Herrschaft zu bewahren bzw. wiederherzustellen. Zu diesem Zweck soll der Einfluss von Interessenvertretungen transparenter gemacht werden.

Ausnahmen von der Registrierungspflicht müssen weiter auch für die kommunalen Spitzenverbände nicht vorgesehen werden, sofern ihr verfassungsrechtlich in Art. 97 Abs. 4 LV gewährtes Anhörungsrecht nicht beeinträchtigt wird.

Das Gesetz hat aber das freie Mandat der Abgeordneten unangetastet zu lassen, das die ungehinderte Kommunikation mit der Bevölkerung und auch mit organisierten Interessenvertretern schützt. Hiermit wäre es nicht vereinbar, wenn die Abgeordneten dazu verpflichtet würden, nur noch mit registrierten Interessenvertretern zu kommunizieren. Zulässig ist es dagegen, Interessenvertreter zu einer Registrierung zu verpflichten, wenn sie Kontakt zu Abgeordneten aufnehmen wollen.

4. Einbeziehung der Exekutive

Die Landesregierung kann durch die Geschäftsordnung des Landtags nicht dazu verpflichtet werden, bei der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben nur mit registrierten Interessenvertretern Kontakt aufzunehmen oder die zu einem Gesetzesvorhaben bei ihr eingegangenen Stellungnahmen von Interessenvertretern in einem Register öffentlich zugänglich zu machen. Auch insoweit wäre aber eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung vorstellbar, in der sich diese zu einem entsprechenden Handeln verpflichtete.

Eine Beschränkung der Kontaktmöglichkeiten der Landesregierung nur auf registrierte Interessenvertreter verstieße nach hier vertretener Auffassung aber auch dann gegen das Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung aus Art. 75 LV und wäre verfassungswidrig, wenn sie durch Gesetz erfolgte. Bei der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben steht es der Landesregierung in Wahrnehmung ihrer Organisationsautonomie prinzipiell frei, wen sie beteiligt. Eine gesetzliche „Kontaktsperre“ beeinträchtigte diese Freiheit der Informationsgewinnung „an der Quelle“ und damit schwerwiegend, was einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in den sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung darstellte. Diese Sichtweise ist aber in der juristischen Diskussion umstritten, und in § 6 Abs. 3 LobbyRG findet sich eine diesbezügliche, an die Bundesregierung adressierte Regelung.

Allerdings kann die Landesregierung nach hier vertretener Ansicht gesetzlich dazu verpflichtet werden, die zu einem Gesetzesvorhaben abgegebenen Stellungnahmen von Interessenvertretern in einem Register öffentlich zugänglich zu machen (sog. „exekutiver Fußabdruck“). Eine verfassungswidrige Beeinträchtigung ihres Gesetzesinitiativrechts und ihrer Organisationsautonomie im Sinne eines Eingriffs in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung liegt hierin prinzipiell nicht.

5. Legislativer Fußabdruck

Wird eine Gesetzesvorlage von einzelnen Abgeordneten oder von Fraktionen – aus der Mitte des Landtags – eingebracht, ist die Statuierung einer gesetzlichen Pflicht zur Dokumentation der hierzu eingegangenen Stellungnahmen in einem Register verfassungsrechtlich sehr problematisch. Werden hierdurch zugleich die Kontakte der Abgeordneten offengelegt, liegt ein Verstoß gegen das freie Mandat nahe, da dieses die ungehinderte Kommunikation mit Dritten schützt. Dieselben Bedenken bestehen in Bezug auf die Fraktionen, da sie Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind. Die geltenden Gesetze gelangen allerdings zu unterschiedlichen Lösungen.

6. Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben

Einflussnahmen im Vorfeld von Gesetzesvorhaben lassen sich erfassen, indem der Begriff der Interessenvertretung weit definiert wird. So sieht etwa das Bayerische Lobbyregistergesetz vor (Art. 1 Abs. 2), dass u.a. auch die „Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Informationsmaterial, Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapieren“ und „Einladungen zu Veranstaltungen, Treffen, Werbemaßnahmen und Konferenzen“ sowie „freiwillige Beiträge zu Anhörungen oder in der Beratung befindlichen Gesetzgebungsverfahren“ hierzu rechnen.

Eine hierüber hinausgehende gesetzlich angeordnete Offenlegung von „Vorfeld-Kontakten“ ist nach hier vertretener Ansicht differenziert zu bewerten:

Die gezielte Erfassung und Offenlegung konkreter Kontakte der Abgeordneten und Fraktionen ist mit Blick auf das freie Mandat verfassungsrechtlich unzulässig.

Interessenvertreter können dagegen dazu verpflichtet werden, ihre zur Regierung unterhaltenen Beziehungen in einem Register (strukturell) offenzulegen.

In Bezug auf die Landesregierung ist zu unterscheiden: Einerseits können auch im Vorfeld eines Gesetzesvorhabens eingegangene Stellungnahmen von Interessenvertretern Gegenstand einer Pflicht zur Veröffentlichung sein („exekutiver Fußabdruck“). Nicht unproblematisch erscheint andererseits eine gesetzliche Inpflichtnahme der Landesregierung zur Offenlegung persönlicher Kontakte mit Interessenvertretern. Nicht nur wäre zu definieren, was die Offenlegungspflicht auslöst, sondern es müsste insbesondere gewährleistet sein, dass kein unzulässiger (vorzeitiger) Einblick in den Willensbildungsprozess der Regierung eröffnet und dass ihre Arbeits- und Funktionsfähigkeit nicht unangemessen beeinträchtigt wird.

7. Praktische Erfahrungen

Praktische Erfahrungen mit der Umsetzung von Lobbyregistergesetzen liegen bislang vor allem aus Thüringen vor (das baden-württembergische Transparenzregistergesetz ist erst seit Mai d.J. in Kraft): Die eingerichtete Beteiligtransparenzdokumentation habe sich bewährt und stoße auf breites Interesse. Allerdings könne die Verarbeitung der Datenmengen Probleme bereiten und sei der Betrieb mit einem erheblichen Einsatz personeller Ressourcen verbunden.